

La regionalización de los servicios gubernamentales:

Warren (Win) Crowther* **contradicciones inherentes**

SE PLANTEAN LAS CONTRADICCIONES INHERENTES EN LAS POLITICAS DE REGIONALIZACION PARTIENDO DE LA HIPOTESIS DE QUE GRAN PARTE DEL DEBATE Y MUCHAS DE LAS DIFICULTADES DE IMPLEMENTACION DE ESTA POLITICA REFLEJA UNA DISCREPANCIA DE CRITERIOS SOBRE DICHAS CONTRADICCIONES.

Introducción

Una de las preocupaciones principales en los esfuerzos de mejoramiento de la gestión pública en Centroamérica ha sido la de acercar los servicios gubernamentales a las comunidades, en las que se han realizado numerosas acciones para organizar u ordenar tanto la demanda como la oferta regional de estos servicios.

Ultimamente se han propuesto nuevos enfoques en este asunto, multiplicando las opciones políticas. El interés de participación directa de los usuarios en la organización y entrega ("delivery") de los servicios gubernamentales permite racionalizar la demanda y hacer más eficaz la oferta. Las posibilidades de privatización parcial o completa de un servicio puede

conducir a la economía y modernización de la oferta.

Con el propósito de profundizar o reorientar el tratamiento de este tema, vale la pena comentar algunos factores difíciles y casi siempre presentes en la regionalización de los servicios gubernamentales de todo tipo: vivienda, educación, salud, energía, transportes, agua, seguridad, asignaciones familiares. Si para estos factores no se definen reglas claras de juego, los resultados son una competencia entre las regiones: escasa eficiencia en la utilización de recursos para el desarrollo regional y pobre cumplimiento de los objetivos de la regionalización.

Esta lista de factores permite ordenar o definir los que están en juego implícita o explícitamente en cualquier política de regionalización, descentralización o desconcentración. Una hipótesis fundamental es que gran

* Consultor en Gestión Pública, San José, Costa Rica.

parte del debate y muchas de las dificultades de implementación de esta política realmente reflejan una discrepancia de criterios, casi todos legítimos, sobre algunas contradicciones básicas e inherentes en la política. A continuación hay una lista sugestiva de los objetos de este conflicto de valores, que tendrán que ser aclarados en la conceptualización del tema.

Presentamos ejemplos principalmente de Costa Rica, pero consideramos que estas contradicciones son importantes en toda la región.

La organización y eficiencia de la oferta regional de servicios gubernamentales

1. Por una parte, hay que considerar las relaciones complementarias entre los sectores gubernamentales (programas de nutrición, salud, educación, vivienda, transporte, etc.) para satisfacer las necesidades humanas básicas. La eficiencia de entrega, la capacidad del consumidor de hacer buen uso del bien o servicio, y la contribución real del mismo para el bienestar de la población, generalmente dependen de la existencia en el consumidor o su ambiente de ciertas condiciones que son resultados de otros bienes y servicios gubernamentales. Naturalmente, la educación es uno de los elementos más fundamentales para el aprovechamiento o uso eficiente de los otros bienes y servicios que ofrece el gobierno.

2. Por otra parte, existe una tensión inherente en esta oferta que tiende a mitigar el ordenamiento y compatibilización de los programas regionales de los distintos sectores. Las economías de escala y las geográficas de los distintos sectores gubernamentales, tanto productivos como sociales, implican esquemas muy diferentes de regionalización y conflictos inherentes sobre la extensión de los servicios. Por ejemplo, en Costa Rica es natural que la construcción de caminos siga las filas de montañas para reducir la necesidad de puentes y túneles, lo que conduce a poblar o explotar los cerros, mientras que los servicios de agua y electricidad prefieren fomentar el desarrollo en las cuencas y no deforestar alrededor de las fuentes de agua. Es usual e implícito que un sector tome la iniciativa o adopte la posición más fuerte y los otros sectores se acomoden a esta iniciativa o posición. El primer sector, en cierto modo, está beneficiándose de "subsidios cruzados" de los otros. Lo que parece ser una falla de coordinación, puede tener sus raíces en la defensa que hace cada sector de sus economías, lo que es natural en tiempos de fuertes restricciones financieras.

3. En el lado positivo, las diferencias de las economías de los sectores son ignoradas en el nivel local, y puede haber mucha flexibilidad en el intercambio de recursos entre sectores, creando un espacio para los mecanismos espontáneos de coordinación y apoyo intersectorial. El problema es cuando las instituciones controlan muy estrechamente la utilización de los recursos a nivel local sin tomar en cuenta los beneficios para la comunidad de

este intercambio, o la posibilidad que la misma institución tenga un saldo positivo a raíz del intercambio. Para poder cruzar estas barreras, los sectores tienen a veces que hacer relaciones públicas entre sí: "El énfasis colocado en programas de atención médica no encuentra suficiente resonancia en los otros sectores; es necesario entonces que el sector salud aprenda a identificar los elementos que pueden movilizar el interés de otros sectores para poder así realizar el trabajo conjunto"¹

4. Existen discrepancias naturales entre los sectores en cuanto a las preferencias de criterios para la delimitación de los límites de las zonas o regiones administrativas. En el inciso anterior, es evidente que el uso de criterios económicos conduce a conflictos de definiciones entre sectores. Además, algunos de estos pueden preferir criterios geográficos (cuencas), de jurisdicción política (cantones), de comunicación, demográficos, culturales, estructuración administrativa (zonas de planificación), y agregándose a ello factores informales (nexos familiares). A veces, esto hace muy difícil la planificación y ejecución de programas conjuntos, pero también puede reducir las interferencias con los mecanismos espontáneos de movilización intersectorial de recursos.

5. Otra fuente de conflicto entre sectores que puede tener mucha importancia es el aprovechamiento de recursos de sector privado e informal, como

son donaciones, voluntarios, organizaciones sociales, grupos religiosos, habilitación de los beneficiarios para autosostener o autocuidarse. También, existe un límite de saturación para la cantidad de distintas actividades que un grupo político local puede apoyar en un momento dado.

6. Las regiones reproducen o tienen que soportar muchas de las contradicciones económicas más agudas que afectan al país. Por ejemplo, existe una contradicción entre la presión para explotar los recursos existentes en la producción y la exportación inmediata de los productos para poder pagar las deudas acumuladas, el interés en el desarrollo de la capacidad productiva y la conservación de los recursos naturales a largo plazo. Otra contradicción es el énfasis en la productividad de largo plazo y la racionalización del uso de la tierra vs. la especulación del valor o distribución (generalmente desordenada) de la misma. Una tercera contradicción, similar a la segunda, es la creación y apoyo a los verdaderos "empresarios" que asumen los riesgos de inversión productiva vs. las inversiones de desarrollo improductivas o respaldadas por el Estado (y su Sistema Bancario Nacional). Estas contradicciones están expresadas en los conflictos sobre las definiciones de regiones administrativas en la repartición de recursos y en las ventajas o desventajas relativas para las regiones de las políticas públicas que son adoptadas. En Costa Rica se dan muchos prejuicios tratando de generalizar para todo el país, políticas que afectan los modos de producción y la distribución económica, en lugar de particularizar-

1 Joan Weiner, E.G. Boyer y Neil Farber, "A Changing Health Care Decision-Making Environment", HUMAN RELATIONS 39 (7), 1986, 647-659.

las de acuerdo con las potencialidades y características de cada región. En muchas regiones se fomenta el deterioro de la capacidad productiva futura, en el afán de resolver algún problema o presión inmediata. Lo más triste es cuando la inversión inmediata ni siquiera representa un valor agregado significativo para el país.

7. La competencia entre las regiones o comunidades no está limitada al acceso a los fondos de inversión, sino existe una competencia muy importante relacionada con los precios de los servicios públicos. En Costa Rica, existen considerables "subsidios cruzados" entre las regiones, no solamente porque no se cobran los costos que representa el desplazamiento del servicio (p.e. el precio de la gasolina) sino porque los servicios locales reciben beneficios indirectos de las agencias centrales (p.e. las empresas locales de distribución eléctrica simplemente no pagan oportunamente al ICE). Más sería y general es la lucha para no pagar los costos de los servicios que tienen que ser imputados (los costos fijos y los costos variables compartidos), o sea, la lucha por tratar de ser el "último usuario" (que paga solamente el costo marginal).

8. Naturalmente, la competencia entre las regiones para armar una oferta atractiva y útil de los servicios gubernamentales también se extiende a los recursos necesarios para los mismos servicios y a su buena organización. En cuanto a estos insumos, es patológico que la regionalización conduce demasiadas veces a:

a. Menores posibilidades de asegurar una constante ac-

tualización profesional y técnica en la materia por parte del personal.

- b. Menores controles sobre la subcontratación de los servicios, o de los insumos, a su producción.
- c. Mayores improvisaciones indebidas de ingresos.

9. En un mismo sector, un problema clave de casi todo servicio gubernamental es el costo y la viabilidad de desplazar geográficamente los servicios y productos (hacia los clientes potenciales), los insumos de producción (hacia los puntos de prestación de servicios o directamente a los clientes potenciales) y/o los clientes (hacia los puntos de prestación de servicios o los insumos). Por ejemplo, en el caso de la salud, estos elementos son, respectivamente, los servicios de salud, el personal médico, los medicamentos, y los pacientes potenciales. La meta es habilitar el contacto directo o la comunicación efectiva entre estos elementos en el interés de la medicina preventiva y curativa.

10. En relación con el problema mencionado en el punto 9, es natural que un peso o preferencia tiene que asignarse a un tipo u otro de eficiencia: la eficiencia desde el punto de vista de la producción del producto o servicio, la eficiencia del uso de los recursos humanos en la línea de producción o servicio o la eficiencia desde el punto de vista del cliente o beneficiario potencial. En Costa Rica, este problema es muy evidente en el caso de la tramitación de asignaciones familiares y de los servicios bancarios.

11. Usualmente, en un país con recursos limitados para su desarrollo, se toman muchos más compromisos que la capacidad que existe para ejecutarlos. El mandato entonces que hace el Gobierno al ejecutor de un programa o proyecto involucra dos mentiras. Se dice:

- (1) Haga A (la actividad de acuerdo con la formulación)
- (2) con recursos R, cuando de hecho el ejecutor:
 - (1) Tiene que hacer mucho más que A (para tomar en cuenta todas las cosas que no se han explicitado y que no se puede explicitar en la formulación pero que son expectativas o contingencias a las cuales el ejecutor tiene que responder),
 - (2) Con mucho menos que R (porque los recursos supuestamente destinados para la actividad A son escasos y han sido o van a ser comprometidos para otros requerimientos).

Además, una parte sustancial del presupuesto está comprometida mucho antes de tomar los últimos compromisos, lo que permite poca flexibilidad en su repartición.

12. Frente a esta discrepancia en los mensajes desde la formulación centralizada de programas y proyectos hacia la ejecución desconcentrada o descentralizada (y los elementos centralizados de apoyo administrativo), la administración pública, tanto al nivel central como a nivel regional, adopta sus propias defensas. Por ejemplo, se

inventan nuevas instancias de decisión sobre la repartición de recursos, se inventan nuevos trámites burocráticos o simplemente se congela el presupuesto (lo que significa la inercia en el mal uso de recursos) cuando los recursos no alcanzan para los compromisos tomados. Un resultado es la multiplicación de instancias de decisión y trámites, cada una ampliando sus propios criterios de priorización de los programas y proyectos que recibirán los recursos. (La cantidad de traslados presupuestarios es evidencia del caos resultante). En su conjunto, las asignaciones de los recursos no representan una solución óptima desde el punto de vista de la problemática y criticidad relativa de los programas y proyectos que los requieren. Es una situación que genera numerosas líneas de mando sobre los programas locales.

A continuación se brinda una lista de los tipos de instancias comunes en Centroamérica y conocidos en Costa Rica específicamente:

- Planificación global y sectorial
- Planificación operativa
- Formulación de presupuesto
- Gestión y financiamiento de proyectos
- Tributación y otros ingresos, y sus destinos
- Juntas y comités
- Gabinete económico
- Fuerzas armadas u otras organizaciones de seguridad.

- Intenciones externas: FMI, empresas transnacionales, USA, organismos regionales, etc.
- Planificación regional y local
- Traslados presupuestarios y reprogramaciones
- Compras y suministros
- Contratación de recursos humanos

13. A veces se institucionalizan oficinas regionales que actúan como "filtros" para consolidar las presiones y directrices que afectan al nivel local. Sin embargo, estas oficinas pueden representar poco más que un obstáculo adicional, una fuente de directrices propias que contradicen a otras o una barrera contra el acceso a los niveles de decisión.

14. Hay otro problema tal vez más grave. Debido a la escasez de recursos para encarar los compromisos y necesidades, irónicamente se crea la excesiva ociosidad de los recursos existentes. Es decir, existen muchos casos de programas y proyectos que tienen recursos, pero éstos no pueden ser aplicados efectivamente por falta de otros recursos y los que están disponibles para los programas y proyectos gubernamentales se han dispersado entre demasiados compromisos, y la inseguridad de las unidades operativas conduce a especular con los recursos que se tienen.

Suponemos que políticamente es conveniente a veces tomar una abundancia de compromisos, por lo menos en el papel, aunque pueden existir serias dificultades para cumplir con

ellos. Sin embargo, el Gobierno no debe engañarse respecto a sus posibilidades de cumplir, en el momento de programar la ejecución, porque la dispersión de recursos entre demasiadas actividades puede significar que muchas actividades, incluyendo las más "problemáticas" o "críticas", no cuentan con la "masa crítica" de recursos requeridos para emprender avances reales. La "masa crítica" de recursos es el conjunto mínimo con que se cuenta (divisas, fondos de contraparte, buenos administradores, trabajadores, transporte y herramientas para los trabajadores, etc) para emprender un avance real en la ejecución de un programa o proyecto. Tampoco se puede realizar bien las economías de escala de los programas y proyectos, debido a esta dispersión de los recursos. Incluso, puede haber una contradicción entre la optimización de las economías de escala y la aplicación del criterio de costos de oportunidad, porque la necesidad más grande de un recurso no siempre coincide con un uso más eficiente.

15. Otro factor que conduce al uso eficiente de los recursos a nivel regional es la tendencia de reproducir los programas y estructuras de servicios de los organismos internacionales y nacionales. Esto supuestamente permite mejor dirección y control, pero significa muy a menudo que las regiones sobre-especializan sus servicios, en lugar de maximizar el aprovechamiento de los recursos (especialmente los humanos). La capacidad de respuesta regional puede ser absorbida en dos o tres programas, cada uno con sus propias conexiones con el Gobierno

Central u organismo internacional, cuando los mismos recursos podrían prestar una cantidad o variedad mayor de servicios. Parte de este problema es una actitud, donde el programa de un organismo internacional condiciona el uso de los fondos, permitiendo solamente un uso muy especializado de los recursos involucrados.

16. Hay muchas contradicciones en el control de los programas y proyectos regionales. Estas contradicciones han sido delimitadas en: Xinia Picado y Warren (Win) Crowther, "El control en el sector público: administración es más que control, control es más que información e información es más que datos" REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, No. 6, enero-junio 1984, 50-59, anexo I. Con respecto a la administración regional o local, lo más importante es el desarrollo de mecanismos de supervisión y de evaluación efectiva.

La organización y canalización de la demanda regional de los servicios gubernamentales

D1. En Costa Rica ha habido una multiplicación de instancias contradictorias de decisión que afectan a las regiones, y de canales de acceso a éstas. Incluyen el proceso de planificación y el presupuestario, los consejos regionales (en algunas regiones), las organizaciones municipales para la participación en los consejos regionales y para influir en las decisiones del Gobierno Central, las corporaciones regionales, los organis-

enero-junio/1990

mos internacionales y de otros países, los diputados, los directores y patronatos de colegio o escuela, los bloques de caminos, los representantes locales de las instituciones estatales, los partidos políticos y los grupos de presión, etc. Las comunidades de manera ingeniosa combinan estos canales en distintas formas para ganar acceso y una decisión favorable en el Gobierno Central. Naturalmente, todo esto da lugar a una situación muy fluida en cuanto a repartir los recursos y las decisiones favorables para una región y otra. Valdría la pena retomar este problema y analizar : (a) ¿Qué canales son los mejores desde el punto de vista de la región? (b) ¿Cuáles son los más convenientes en una democracia? (c) ¿Qué distribución de poder representa cada canal de acceso?

D2. No solamente existe una multiplicación de canales de acceso a las decisiones sobre la repartición de recursos, sino que también existe una multiplicación de pautas contradictorias entre sí de ordenamiento y priorización de ofertas de recursos. Las pautas, generalmente promovidas en el nombre de "equidad" y/o "desarrollo", pueden ser: (a) compensatorias (beneficiando a los lugares más pobres o necesitados), (b) favorecer a los lugares con más potencial para el desarrollo, (c) favorecer a los lugares que pondrán otros recursos o recursos complementarios, (d) terminar lo que se ha comenzado (lo que conduce a que nada realmente se termine) y (e) las "emergencias" (un concepto a veces muy elástico). Se requiere elaborar indicadores para la evaluación y comparación de las regiones en estos

diferentes términos, permitiendo que los que toman las decisiones puedan ver más claramente cómo la aplicación de una de estas pautas normalmente significaría asignar menos importancia a las regiones o lugares prioritarios. Ello de conformidad con las otras pautas.

D3. A la vez que se ha puesto mucha atención a la apertura de canales de acceso al Gobierno Central, también se ha innovado el reforzamiento del poder local para resolver sus problemas en sus propios términos. El factor crítico es el financiamiento. El Sistema Bancario Nacional permite la autonomía local en la otorgación de créditos, dentro de determinados límites, y esto podría ser uno de los instrumentos más efectivos para la redistribución del poder. Se ha analizado la forma de manejar el impuesto territorial y otros ingresos o subsidios a las municipalidades. Un problema que surge de esto es la capacidad que pueda tenerse para responder por el financiamiento obtenido. ¿Quién en última instancia tiene que asumir el riesgo?

D4. En la medida en que se ha hecho efectiva la desconcentración administrativa en Costa Rica, se han sumado más pasos a los que ya existían, para poder obtener un producto o servicio concreto. En lugar de agilizar el proceso de decisión, se han sumado trabas, a veces legales. Se multiplican, incluso, controles, lo que debilita el verdadero control. Estas desviaciones de los objetivos de la regionalización son consecuencia de retener el poder o autoridad real en el Gobierno Central.

D5. El público o los grupos de presión que demandan servicios gubernamentales no siempre procuran que éstos tengan la debida calidad ni que la tecnología del servicio realmente sea en verdad la más apropiada. Idealmente, la población interesada tomaría interés en una calidad de servicio cada vez más alta y de un servicio o producto realmente adecuado para sus necesidades. Hay grandes diferencias entre los distintos sectores de la población en cuanto a los niveles aceptables de calidad de energía, vivienda, seguridad, agua, salud y educación. Se requiere una conceptualización del papel que debe jugar la calidad de servicio y la tecnología apropiada en los servicios gubernamentales, y una investigación de las formas más efectivas de crear conciencia y apoyo para la calidad y tecnología de servicio más adecuado.

D6. La organización de los servicios gubernamentales a nivel regional permite acercarse mucho al beneficiario potencial, y permite además aprovechar las ventajas de su participación. No obstante estas ventajas, hay que controlar que la desconcentración no produzca los efectos siguientes:

- a. Mayores oportunidades de corrupción.
- b. Mayores oportunidades de favorecer una élite política local.
- c. La inclusión de responsabilidades gubernamentales poco justificables en términos de las prioridades de atención del Estado y de los costos de oportunidad.

D7. La multiplicación de las formas de comunicar y registrar la demanda de servicios, no siempre conduce a que la demanda explícita represente las necesidades más grandes; y de hecho, puede aumentar las presiones sobre los recursos siempre escasos, de tal forma que los grupos más poderosos lo sean cada vez más. Alternativamente, la posibilidad de distintos canales de expresión de esta demanda puede permitir que algunos grupos, que de otro modo estarían marginados, tengan más oportunidades de llamar la atención a sus necesidades y que los recursos sean repartidos más ampliamente. Ambos fenómenos son evidentes en Costa Rica, pero no queda claro que canales favorecen tal resultado. Tampoco queda claro si la búsqueda tan multipactada de favores o atenciones en la burocracia conduce a alianzas productivas o a servicios eficientes.

D8. La demanda por servicios gubernamentales es muy dispersa territorialmente, y con el interés en la democratización administrativa de los países, les incumbe a los gobernantes tratar de responder en alguna medida a toda su comunidad. Esta dispersión de la demanda choca con la importancia de enlazar distintos servicios (incluso 1) y de asegurar una masa crítica de recursos necesarios para emprender acciones concretas y eficaces. Es decir, el afán de mostrar atención a toda comunidad significa no poder concentrar recursos en una forma más eficiente.

D9. La participación debe extenderse a la prestación de los servicios. En muchos campos, el servicio más

económico y eficaz es a la misma vez el que hace que el cliente asuma mucha responsabilidad directa. Estos son los programas de auto-cuidado en salud, aprendizaje informal en educación, de auto-construcción o construcción de cooperativa en vivienda, ollas comunes en cuanto a alimentación, vigilancia comunitaria en seguridad, alcohólicos anónimos para combatir el vicio más difundido, etc. La cultura costarricense no es contraria a esta participación, pero es mucho más difundida en algunos campos que en otros.

La cooptación de recursos para prestar servicios, ayuda también a economizar y hacer más eficaz los programas. Un ejemplo notable en Costa Rica es el uso de profesores y maestros jubilados para organizar a la comunidad para su participación; estas personas representan un liderazgo natural en su comunidad, además de sus obvias cualidades intelectuales y el interés que tienen en el concepto de servicio personal.

Las contradicciones de la regionalización en el sector salud

Las contradicciones mencionadas hasta aquí son importantes en todo sector productivo o social. A continuación se presenta una lista de las contradicciones que afectan la regionalización de un sector, en este caso el sector salud. Para esta exposición, se hace referencia cruzada a los incisos de las observaciones que se han presentado sobre la oferta y demanda de servicios en general

Contenidos	Contradicciones	Incisos y Notas
a. Gestión de los objetivos de las políticas y planes	Enfasis en avances y adaptaciones tecnológicas (usualmente concentradas) o en cobertura masiva en los servicios y sistemas de salud.	D 2
	Conceptos diversos y legítimos de equidad, y sus implicaciones para la descentralización de servicios..	D 2
	Conceptos diversos y legítimos sobre el papel del Estado y del sector privado, y sus implicaciones para la distribución de los servicios.	6,8
b. La formulación y aprobación de las políticas y planes.	Los fines políticos de la formulación vs. los de la ejecución, por muchos más compromisos que capacidad de ejecución o que enfatizan las preocupaciones del centro durante la formulación y las de periferia durante la ejecución de determinados programas y proyectos.	
	La fragmentación de la oferta externa e interna de recursos de apoyo para los servicios y sistemas de salud, y sus requerimientos diferentes en cuanto a la concentración administrativa.	15
	La multiplicación de instancias de "decisión superior" en los países frente a la restricción de recursos y exceso de compromisos, con grandes dificultades de retroalimentación o consulta a la periferia.	12

Continúa...

Contenidos	Contradicciones	Incisos y notas
<p>La oposición de actitudes del administrador y del practicante de salud, por ejemplo en cuanto a la pautas de priorización de compromisos, y las dificultades de uniformizar criterios entre zonas en cuanto existen distintos grupos en las decisiones.</p>		1
<p>La diferenciación artificial que predomina en el sector entre cuestiones de política y las consideraciones clínicas, por ejemplo, tratando de justificar distintos métodos epidemiológicos.</p>		(2)
<p>La planificación de salud suele enfocar en determinadas metas propias del sector, improvisando relaciones intersectoriales cuando requiere insumos o aportes de ellos (p.e. agua, transporte, comunicaciones, educación) o cuando los efectos de los programas de salud pueden afectar las posibilidades de otros sectores de cumplir con sus objetivos (p.e. impacto de inversiones de los fondos de pensiones en la banca).</p>		1,2
<p>La salud es un elemento importante para superar los conflictos sociales regionales, pero estos mismos conflictos dificultan la distribución de los servicios; esto complica la estimación del valor relativo de los servicios.</p>		6
<p>También hay que reconocer que hay poca claridad de la relación entre salud y otros problemas sociales, por ejemplo el desempleo (si mejoramiento de salud contribuyen al desempleo o a eliminar una de sus causas).</p>		2

Continúa...

Contenidos	Contradicciones	Incisos y notas
c. Desplazamiento	Lo que es económico para un sector (salud, transporte, comunicación, educación) significa mayores costos para otro, y todos están bajo mucha presión para economizar.	2
	Economía en el desplazamiento de un elemento (pacientes, información, servicios, medicamentos, personal médico) usualmente significa mayores costos para los otros.	9
	El incentivo para la medicina preventiva vs. el mejor desplazamiento de servicios, personal médico y medicamentos.	9
	La reducida calidad de trabajo del personal médico totalmente satisfecho con su situación vs. la importancia de incentivos para que trabajen en el campo.	8
	Aplicación de criterios de utilidad o eficiencia en términos de la salud, del uso de recursos administrativos o del costo o esfuerzo del paciente.	10
d. La programación de la ejecución de los programas y proyectos, y los desembolsos y asignaciones de los recursos.	Cuando hay más escasez de recursos, existen más recursos ociosos (esperando consolidar la masa crítica de recursos necesaria para emprender acciones concretas), sobretodo en la periferia.	14
	Los compromisos limitan la flexibilidad en el uso de recursos y la aplicabilidad de las técnicas "modernas" presupuestarias; éstas rigideces son más notables en la periferia donde existe menos participación en la formulación presupuestaria.	6,1

Continúa...

Contenidos	Contradicciones	Incisos y notas
	<p>La "doble mentira" en el mandato que transmiten los formuladores a los ejecutores de las políticas: el ejecutor tiene que tomar en cuenta muchos más objetivos e intereses que los formuladores pueden explicitar y cuenta con menos recursos que los que supuestamente serán asignados (porque los mismos han sido comprometidos en varios destinatarios sin aplicar el criterio de costo de oportunidad).</p>	11
	<p>Usualmente existen grandes discrepancias entre las políticas que fomentan la demanda y las que resuelvan la oferta de servicios de salud; estas diferencias son mayores en el caso de la democratización, la que usualmente conduce a abrir múltiples canales de acceso para las comunidades a las decisiones sobre la repartición o asignación de los recursos del Estado.</p>	D1, D6
<p>e. Delegación de responsabilidades.</p>	<p>No hay descentralización efectiva sin contar con una centralización bien organizada, y viceversa.</p>	8, 14
	<p>La descentralización en unidades que representan las mejores economías de escala usualmente significa en la práctica ignorar los costos de oportunidad.</p>	14, D8
<p>f. Organización para la ejecución incluyendo participación y procedimientos.</p>	<p>Las ventajas de la estabilidad vs. las de la renovación del personal.</p>	8, D6
	<p>La importancia en la periferia de la confianza política y credibilidad social vs. la preparación técnica del personal.</p>	8, D6

Continúa...

...viene

Contenidos	Contradicciones	Incisos y notas
	La importancia de trámites para poder sortear el sobrecompromiso de los recursos.	
	La participación en las decisiones choca con una actitud paternalista que a menudo prevalece en este sector; en el área rural, esta actitud es defendida por los mismos pacientes.	D9
g. Información para la gestión incluyendo el aprendizaje empírico y actualización técnica.	Facilidad de nuevas tecnologías de información que enfatizan más en la información "personalizada" vs. el interés institucional en la captación y recuperabilidad de la misma.	16
	La desconcentración de poder de decisión basada en sistemas distribuidos de datos vs. DSS (sistemas de apoyo para la decisión) en cada unidad administrativa.	16
	Tendencias de economía y facilidad de uso en el manejo de la información vs. las presiones de hacer prontas adquisiciones de equipo. ²	
	Ventajas de participación en redes y sistemas internacionales vs. la importancia de clasificaciones y normas estandarizadas en el sector a nivel nacional vs. la adecuación de clasificación y normas a problemática de salud y dialecto de cada subregión.	(3)

2 D.L. Sackett, et. al., Clinical Epidemiology, A Basic Science for Clinical Medicine.

Continúa...

...viene

Contenidos	Contradicciones	Incisos y notas
	La competencia implícita entre las distintas formas (sistemas de información, capacitación, investigación, consultoría, reclutamiento) de introducir nuevos conocimientos y capacidades gerenciales y técnicas en las instituciones y proyectos.	(3)
	La falta usual de consideración de las condiciones requeridas para la eficacia de un evento de capacitación o sistema de información, durante la planificación de los mismos, creando una falsa expectativa de las capacidades administrativas que deben haber sido reforzadas.	(3)
h. Seguimiento, decisiones correctivas y control administrativo.	Ajustar la ejecución a la expectativa vs. ajustar la expectativa a la realidad.	16
	Durante la evaluación, complacer al punto de decisión con buena información para la toma de decisiones o a la fuente para asegurar buenos insumos de información. ³	

3 ICAP, Estrategias de Información: Un Enfoque en el Sector Público. ICAP, 1990.