

# Revista Centroamericana de Administración Pública

---



Tema:

**Descentralización  
política  
administrativa**

**18**

# en este número

## **Democratización del estado y descentralización**

p. 5

## **Administración descentralizada de los servicios públicos de salud por parte de cooperativas: el caso de Costa Rica**

p. 37

## **La regionalización de los servicios gubernamentales: contradicciones inherentes**

p. 51

## **La importancia del fortalecimiento de la administración municipal frente a la crisis política, económica y social en Centroamérica**

p. 67

## **Descentralización político-administrativa: perspectiva centroamericana**

p. 83

## **El nuevo desafío del municipio y la política social**

p. 111

## **Información sobre seminarios de Recursos Humanos, ICAP-IEAP**

p. 121

### *Dennis Aguiluz Ferrari*

Se analiza el proceso de democratización de la administración estatal y los asuntos relativos a la descentralización político administrativa.

### *Fernando Marín Rojas*

Se presentan los antecedentes más importantes, una descripción del proyecto, sus primeros resultados y algunas consideraciones sobre el futuro de este modelo.

### *Warren (Win) Crowther*

El artículo comenta algunos factores difíciles y casi siempre presentes en la regionalización de los servicios gubernamentales.

### *Fremi Mejía Canelo*

Se plantean algunas reflexiones que pueden servir como marco de referencia para lograr posibles alternativas de desarrollo de los gobiernos locales a través de la participación integral de los ciudadanos.

### *Henry Solís Bolaños*

Se plantea la descentralización como un recurso y encuentro entre la necesidad política de democratización y la exigencia técnica de dar servicios básicos.

### *Ludwig Güendell*

#### *Luis Bernardo Villalobos*

Analiza los problemas administrativos de las políticas sociales y propone una forma de incorporación de los gobiernos locales a su formulación y ejecución.

### *Carlos Molina Osegueda*

Presenta las actividades programadas por el Proyecto ICAP-IEAP para el año 1990 en el campo de los Recursos Humanos en el Sector Público, Reforma del Estado, Gestión de los Recursos Humanos y Ajuste Estructural.

# Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 18**  
**Enero/Junio 1990**

● **Directora a.i.**

Carmen María Romero

● **Editora**

Rethelny Figueroa

● **Comité Editorial**

Cecilia Alvarado/Mauricio Valdés/  
Mauricio Vargas/Raúl Eduardo Ovando/  
Flor Cubero

● **Coordinación Programa Editorial**

Raúl Eduardo Ovando

● **Departamento de Publicaciones**

Sebastián Vaquerano

● Para suscripciones, canje, solicitudes, escriba Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C.A.

● Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en el mes de julio de 1992.

**E**L Estado benefactor caracterizado por una fuerte ingerencia e intervención en los campos económicos y sociales, tendió a impulsar políticas dirigidas al fortalecimiento del desarrollo nacional, por medio de la creación de instituciones autónomas encargadas de realizar las funciones especializadas en servicios específicos.

**L**A proliferación de estos organismos y la ausencia de instituciones equilibradas de poder público, llevó poco a poco al Legislativo a entregarle más funciones y atribuciones al Poder Ejecutivo, convirtiéndose los gobiernos locales en el apéndice de este poder, lo cual conllevó a la inactividad de

# editorial

las municipalidades y a la mengua de la función representativa de los intereses comunales.

**L**A pérdida del poder local y la falta de lineamientos básicos del Legislativo con respecto a la autonomía municipal, constituyen factores de análisis fundamentales que diagnostican la realidad local, necesarios para proponer los cambios relativos que dicho régimen requiere, y posibilitar el relajamiento de los centros de poder, facilitando la participación ciudadana.

**P**OR otra parte, el robustecimiento del nivel central y el consecuente debilitamiento de la descentralización política-administrativa, constituyen problemáticas de actualidad que requieren procesos de cambio que potencialicen opciones de descentralización importantes, para transformar el aparato estatal y lograr la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

**L**A actual dinámica social de los países centroameri-

canos y la apertura política, manifiesta una voluntad para llevar adelante procesos que robustescan la representación fiel y democrática de los gobiernos locales, por medio de la participación popular, como una respuesta a la crisis económico-social y política.

**D**ESDE este punto de vista, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización política - administrativa, se expresa en la actualidad como el derecho y la capacidad de las comunidades para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos que le conciernen, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus propias localidades.

**E**S en este contexto que el ICAP se permite dedicar este número a la democratización político-administrativa y a los Gobiernos Locales, para invitarlos a reflexionar en los problemas y medidas opcionales de acción práctica, en beneficio del robustecimiento de la participación ciudadana.

# *Revista Centroamericana de Administración Pública*

● La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

● Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centro-americana con sede en San José de Costa Rica.

● Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

● La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**Apartado 10.025-1000/San José, Costa Rica, C.A./ Fax: (506)25-20-49**

**Teléfonos: 34-10-11/25-46-16. Centro de Docencia: 53-40-59/53-22-87. Imprenta: 24-26-66**

# 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 Dembicz: 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

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.

---

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.

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 "contestataria", 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.

Barríos, 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

# Administración descentralizada de los servicios públicos de salud por parte de cooperativas

Fernando Marín Rojas\*

- El caso de Costa Rica -

---

EN EL PRESENTE ARTICULO SE RESUME LA PRIMERA EXPERIENCIA EXISTENTE EN EL AMBITO CENTROAMERICANO, DE TRASLADO DE LA ADMINISTRACION DE UN SISTEMA LOCAL DE SALUD, DE CARACTER PUBLICO, A UNA EMPRESA COOPERATIVA DE TRABAJADORES. SE TRATA DEL "PLAN PILOTO DE LA CLINICA DE PAVAS", EN SAN JOSE SE PRESENTAN LOS ANTECEDENTES MAS IMPORTANTES, UNA DESCRIPCION DEL PROYECTO, SUS PRIMEROS RESULTADOS Y ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FUTURO DE ESTE MODELO.

## Introducción

A pesar de la crisis económica, Costa Rica ha alcanzado en los últimos años un importante desarrollo sanitario evidenciado, entre otras cosas, por el control y erradicación de las principales enfermedades infectocontagiosas; por la dotación de agua potable a una mayoría de la población; por la disminución de las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, a cifras inferiores a las encontradas en la mayoría de países latinoamericanos; todo lo cual se ha logrado principalmente con el desarrollo de exitosos programas de atención primaria, incluyendo el componente de extensión

de cobertura, y por la universalización del Seguro Social.

Sin embargo, factores como la limitación de recursos que ha provocado dicha crisis y la inercia del aparato burocrático hipertrofiado y centralizado que administra el sistema, el aumento en los costos de la atención médica, la disminución de la eficiencia y de la calidad de los servicios hospitalarios y ambulatorios, y la aparición de un nuevo perfil epidemiológico nacional, donde comienzan a predominar las enfermedades crónicas, ponen en peligro los indicadores alcanzados y reducen, aún más, la posibilidad de extender y ampliar los servicios de salud a todas las zonas del país, en forma más equitativa.

Lo anterior obliga a una modernización administrativa de las instituciones públicas de salud, a la

---

\* Médico - Cirujano. Consultor en Administración de Salud, ICAP-PROASA. Gerente y Asociado Fundador de COOPESALUD, R.L.

concepción y aplicación de nuevas estrategias en el desarrollo de los programas de atención hospitalaria y ambulatoria, con el propósito de brindar los servicios en forma más personal, eficiente y eficaz; y de incorporar a la comunidad organizada, para que conjuntamente con el personal sanitario, participe en el proceso de diagnóstico, de programación, control y evaluación de las acciones de salud.

Dentro de este contexto, la administración de los servicios públicos de salud por parte de cooperativas autogestionarias,<sup>1</sup> de usuarios o de cogestión (usuarios-trabajadores, trabajadores-estado), que impulsen un nuevo modelo de atención de la salud, se presenta como una importante alternativa para el fortalecimiento y mejoramiento de los servicios públicos de salud en Costa Rica y los demás países de Centroamérica.

Lo anterior siempre y cuando se tomen en cuenta los siguientes principios y requerimientos generales:

- Los servicios de salud de los países centroamericanos deben ampliarse a toda la población, bajo los principios fundamentales de la seguridad social: la solidaridad, la igualdad y la universalidad.
- La seguridad social, en su concepto más amplio, es un sistema que difícilmente podría darse en forma plena, en ausencia de paz, justicia social y democracia.

1. El término "autogestionaria" se emplea dentro del contexto que le da el marco legal costarricense.

- El éxito pleno del cooperativismo será alcanzado en la medida en que se logre, el desarrollo de nuestros países, basado en los tres pilares arriba mencionados.
- El cooperativismo es un sistema que debe estar inmerso en el más amplio y profundo concepto de seguridad social.
- El cooperativismo no debe ser un hecho aislado, debe formar parte de un proyecto político dirigido a la conquista de una sociedad más justa y democrática; sin dogmatismos ni modelos preconcebidos y con apertura al cambio, basado en la generación y aplicación del conocimiento científico.
- Las asociaciones cooperativas que administran servicios públicos de salud, deben formar parte del Sistema Nacional de Salud, y seguir directrices de su ente rector.

Es dentro de este marco de principios que concebimos el "cooperativismo sanitario", como una opción para la gestión de los sistemas locales en Costa Rica.

### Marco de referencia

Costa Rica, país centroamericano localizado entre Nicaragua al norte y Panamá al sureste, posee una población de 3 millones de habitantes y una extensión territorial de 51.100 Km<sup>2</sup>.

Se caracteriza, entre otras cosas, por su sistema democrático, por no

enero-junio/1990

poseer ejército y por un alto índice de alfabetismo, aproximadamente de un 90% de la población.

La mortalidad infantil es de 13.5 por mil nacidos vivos, la tasa bruta de mortalidad es del 3.6% y la esperanza de vida al nacer es de 74 años.<sup>2</sup> Las tres primeras causas de muerte son las enfermedades cardiovasculares, las tumorales y las originadas en el período perinatal.

El sector público de salud está constituido por cinco instituciones principales

### **El Ministerio de Salud**

Es el ente directriz del sector y realiza, principalmente, acciones sanitarias y servicios de promoción y fomento, prevención y atención del ambiente a las dos primeras, sobre todo en las zonas rurales y algunas áreas urbano-marginales. El Ministerio cubre, en promedio, un 50% de la población.

### **La Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.)**

Es la institución más grande y fuerte económicamente del sector. Administra todos los centros hospitalarios y la mayor parte de clínicas de atención ambulatoria, de carácter público.

En su régimen de enfermedad y maternidad cubre el 90% de la población, mediante un sistema muy amplio y abierto. Se financia principal-

mente, por sistema tripartito, sobre el monto de los salarios

	<b>Enfermedad y Maternidad</b>	<b>I.V.M.</b>
Patrono	9.25	4.75
Trabajador	5.50	2.50
Estado	1.25	0.25
<b>TOTAL</b>	<b>16.00%</b>	<b>7.50%</b>

### **El Instituto Nacional de Seguros**

Maneja los seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. También, vende otro tipo de seguros. Tiene alguna infraestructura para la atención ambulatoria y de rehabilitación. Compra de servicios al sector privado y al Seguro Social.

### **El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (I.C.A.A.)**

Administra o coordina buena parte de los servicios en este campo.

### **La Universidad de Costa Rica**

Se incluye en este sector, en lo que respecta a la formación de pregrado, grado y posgrado de personal sanitario de nivel técnico y profesional; y a los institutos de investigación en el campo sanitario. No posee hospitales propios.

### **Antecedentes**

A pesar de los éxitos alcanzados, los servicios de salud, especialmente los

2. Datos estimados para 1990, con base en los datos de 1988 y 1989.

servicios ambulatorios de la C.C.S.S., enfrentan una serie de problemas y críticas.

Entre las críticas a nivel popular se pueden mencionar:

- Los prolongados tiempos de espera, tanto durante el proceso que conlleva la consulta externa, como para obtener las citas con especialistas.
- Mal trato de los funcionarios administrativos.
- Malas relaciones médico-paciente;
- Mala calidad de los medicamentos

A nivel de los profesionales existen las quejas tradicionales sobre salarios, cantidad de trabajo, disponibilidad de materiales y equipo para la atención de los pacientes.

Una revisión de los planteamientos y estudios sobre el tema, nos ha llevado a concluir que muchas de estas críticas no están fundamentadas en hechos objetivos. Un análisis integral, mediante un enfoque sistémico de las debilidades de los citados servicios, nos ha permitido obtener un panorama más completo, el cual se resume en el siguiente esquema:

**Problemas del Sistema Nacional de Salud  
Con énfasis en el subsistema de atención de las personas**

*Area de demanda*

- Desconocimiento de los problemas y necesidades locales

de salud, de la población a la cual están dirigidos los servicios.

- Atención basada en la libre demanda.

*Area de oferta*

- Inadecuada distribución de los recursos.
- Escasez de cierto tipo de recurso humano (por ejemplo enfermeras).
- Dificultad en el acceso de los servicios.
- Predominio del trabajo individual vrs. trabajo en equipo.
- Oferta dirigida y condicionada por la libre demanda.
- Definición poco clara de los niveles de atención.
- Ausencia de un sistema de control integrado de la gestión (sistema integrado de información, normas y control de calidad).
- Poco recurso gerencial capacitado.
- Alta concentración de funciones administrativas.
- Modelo de atención basado en un enfoque biologista.

*Area del proceso*

- Inadecuadas relaciones funcionarios-paciente.

- Falta de continuidad en la atención médica.
- Prolongados tiempos de espera.
- Poca participación de la comunidad.
- Subutilización de los recursos humanos, físicos y tecnológicos.
- Alta concentración de los servicios.
- Bajo rendimiento.
- Altos costos de funcionamiento.
- "Inadecuado clima laboral".
- Deficiente coordinación intra e interinstitucional.
- Burocratización de la atención médica.
- La programación con base en el recurso y cantidad de actividades, y no de las necesidades locales de salud.
- La publicidad y coordinación en los programas y acciones sanitarias.
- La alta centralización y concentración de la gerencia de los servicios.
- La burocratización de la atención médica; y
- La subutilización de los recursos humanos, físicos y tecnológicos (desperdicio o mala aplicación de los recursos).

Para enfrentar los problemas mencionados de una manera integral se propuso, en 1986, el desarrollo de un plan piloto en la Clínica de Pavas, en el área metropolitana de la capital costarricense.

Después de casi tres años de trabajo -donde se dieron arduas negociaciones, se hicieron los estudios de factibilidad y se constituyó la empresa COOPESALUD R.L.-, el 30 de agosto de 1988, se inició el proyecto con los servicios del Seguro Social; y el 16 de febrero de 1989, el Ministerio de Salud también traspasó a la Cooperativa sus programas, logrando constituir un Sistema Local de Salud "totalmente integrado".

### **Descripción general del proyecto**

El proyecto contiene dos componentes principales:

#### *Area de impacto*

- No se mide el impacto ni calidad de los servicios.
- Insatisfacción de los usuarios.

De las citadas deficiencias, es conveniente destacar aquellas que a nuestro juicio son fundamentales, ya que sobre ellas giran muchas de las otras debilidades y estrategias equivocadas del sistema actual; nos referimos a:

- El enfoque principalmente de tipo biologista del proceso salud - enfermedad, el cual implica, entre otras cosas, que nuestras acciones en salud no pasen de ser, la mayoría de las veces, respuestas de tipo farmacológico.

- El desarrollo de un nuevo modelo de atención; y
- La administración autogestionaria de un sistema local de salud.
- Incorporación de la comunidad y del personal sanitario, en el proceso de diagnóstico, programación, control y evaluación de los servicios de salud.

### *Nuevo modelo de atención*

Se considera un elemento clave en el nuevo proceso y se caracteriza entre otras cosas por:

- Un enfoque biosicosocial del proceso salud-enfermedad.
- Cobertura total e igualdad de la población.
- Financiamiento solidario por medio de un sistema de seguridad social, manejado por una institución pública de cobertura nacional.
- Atención continua de la población por parte de equipos multidisciplinarios de salud.
- Prioridad a la atención programada vs. la atención de la libre demanda, con base en un diagnóstico de necesidades y la definición de prioridades.
- Predominio del trabajo en equipo vs. el trabajo individual.
- Control y autocontrol de la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de salud.
- Asignación igualitaria del recurso humano que presta los servicios

La base estructural de este modelo se fundamenta en la creación de "Áreas de Salud" (especie de subregiones o distritos de salud), con un promedio de 15 a 30 mil habitantes en las zonas rurales y de 15 a 45 mil personas en áreas urbanas, constituidas por uno o más distritos administrativos.<sup>3</sup>

Las áreas de salud se subdividen en sectores de 500 a 100 viviendas (3.000 a 4.000 personas), como promedio. Hasta donde sea posible se debe respetar la identidad de las comunidades ya constituidas.

A cada sector de 800 a 1.000 familias se le asigna un "Equipo Básico de Atención Integral" (EBAI), el cual está integrado por un médico general y un técnico de atención primaria.

Los EBAI cuentan a su vez con el apoyo del resto del personal de salud del área (equipo de apoyo).

Dichas áreas se conciben como Sistemas Locales de Salud (SILOS) o "Unidades Básicas Administrativas", bajo una sola autoridad local.

Esta división permite un conocimiento de las necesidades de salud de la población, la asignación de responsabilidades y el control y evaluación integrales de los servicios de salud.

Los SILOS pueden ser administrados por el mismo Ministerio de Salud o la C.C.S.S., mediante un proceso radical de desconcentración de su gerencia.

3. La división territorial de Costa Rica consiste en 7 provincias, 81 cantones (municipales) y cerca de 490 distritos.

También podrían ser administrados por cooperativas de autogestión, de usuarios, de cogestión, por una municipalidad o una asociación de desarrollo comunal.

En estos últimos casos mediante convenio y vigilancia de las instituciones sanitarias del país.

### **Administración autogestionaria de los servicios de salud**

COOPESALUD, R.L. es una cooperativa de autogestión. Según la ley costarricense es una categoría especial de asociación, claramente diferenciada de las cooperativas "tradicionales" y de las de "cogestión".

La Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica las define como "aquellas empresas organizadas para la producción de bienes y servicios, en las cuales los trabajadores que las integran dirigen todas las actividades de las mismas y aportan directamente su fuerza de trabajo, con el fin primordial de realizar actividades productivas y recibir, en proporción a su trabajo, beneficios de tipo económico y social".

Los órganos superiores de la cooperativa son la Asamblea General, constituida por todos los asociados, el Consejo de Administración y una serie de comités de trabajo, nombrados por la Asamblea.

El Consejo de Administración es el depositario de la autoridad de la Asamblea General y tiene, entre otras potestades, la de nombrar y sustituir al gerente de la Cooperativa (gráfico No. 1).

Actualmente la cooperativa tiene asociados en igualdad de condiciones, el 90% de los 175 trabajadores de la clínica que administra.

### *El área de salud de Pavas*

El área está constituida por el distrito noveno, del cantón No. 1 de la provincia de San José. Tiene una extensión territorial de 9.33 km<sup>2</sup>, y a julio de 1990, contaba con una población de 50 mil habitantes, para una densidad de 5.359 personas por Km<sup>2</sup>.

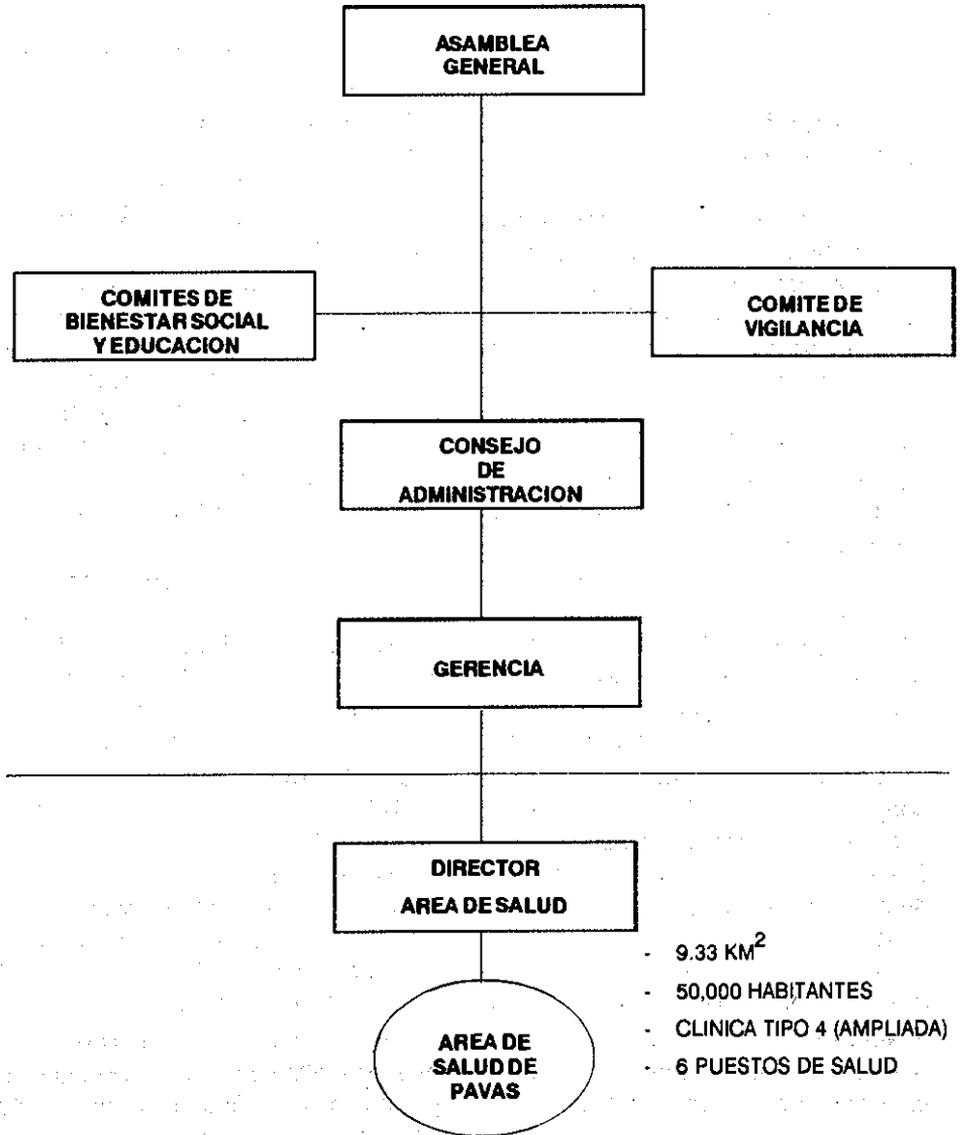
La zona se caracteriza por ser un centro industrial importante, y por ser residencia de una población urbano-marginal y de clase media muy numerosa (aprox. 80-90% del total de las familias). También se da el hecho de que en este distrito están situados dos de los barrios residenciales de la "clase alta" del país.

El distrito posee o tiene acceso fácil a la mayoría de servicios públicos: transporte, electricidad, agua potable a nivel domiciliario, centros educativos, recolección de basuras, comunicación telefónica y recolección de aguas negras; aunque en algunos barrios marginados son deficientes o la población no tiene acceso.

Por convenio con el Ministerio de Salud y la C.C.S.S., COOPESALUD, R.L., se hizo cargo de la atención ambulatoria de la población del distrito, un 90% de la cual está asegurada.

Para la atención hospitalaria o ambulatoria altamente especializada, los pacientes son referidos a los distintos hospitales nacionales.

**GRAFICO No. 1**  
**ADMINISTRACION AUTOGESTIONARIA**  
**ORGANOS DIRECTIVOS DE COOPESALUD R.L.**  
**SISTEMA LOCAL DE SALUD DE PAVAS**  
**-1990-**



La Oficina de Saneamiento Ambiental y la administración de 4 centros de nutrición (CEN-CINAI), continua por ley en manos del Ministerio de Salud.

La responsabilidad del Area de Salud, está a cargo de un "Director Médico" nombrado por COOPESALUD R.L., el cual coordina o acata disposiciones generales, según sea el caso de las autoridades nacionales y regionales del Ministerio de Salud y de la C.C.S.S. (gráfico No. 2)

### *Servicios que brinda la Cooperativa*

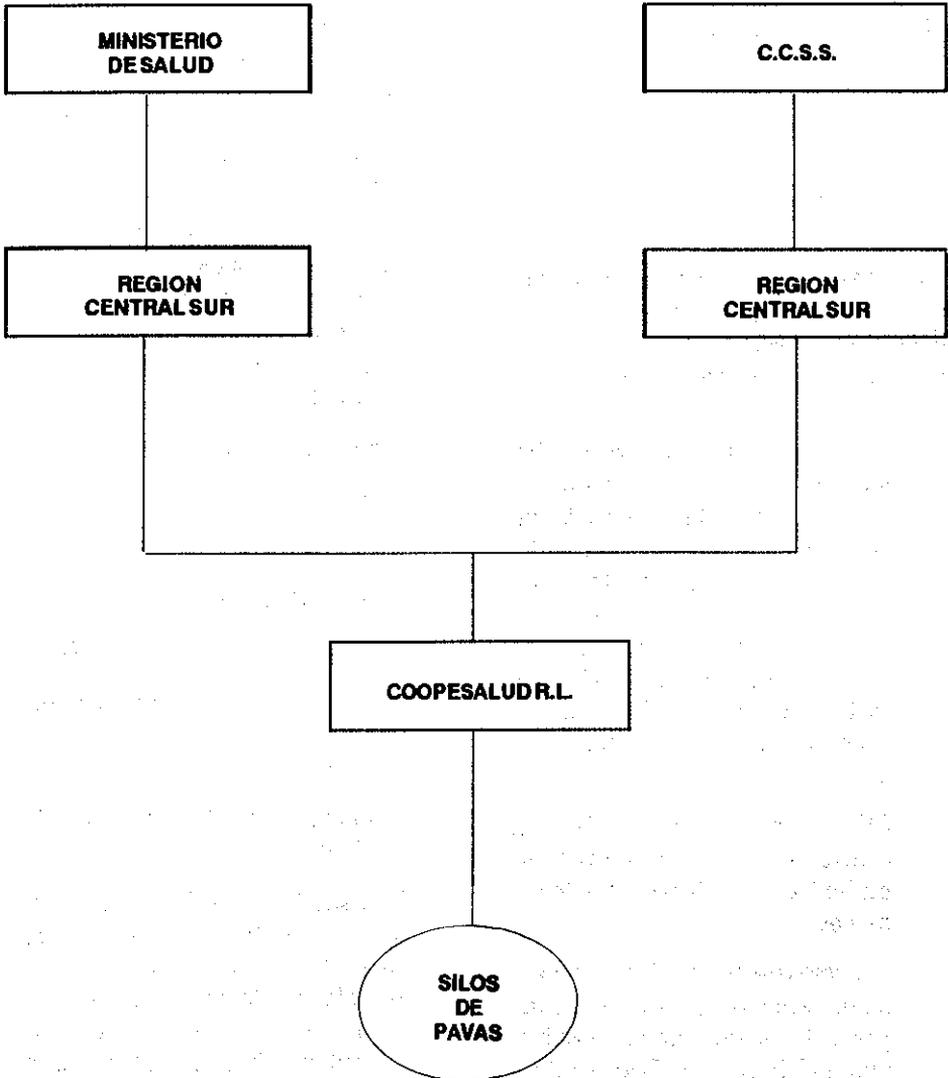
COOPESALUD, R.L. brinda en las instalaciones de la Clínica de Pavas y en los puestos de salud creados con la participación comunitaria, los siguientes servicios:

- Atención médica: consulta médica general preventiva y curativa, consulta especializada en medicina interna, pediatría, O.R.L., ginecología y obstetricia y cirugía en lo referente a cirugía menor y valoración de casos, consulta por teléfono y visita al hogar. También se cuenta con un servicio de urgencias y observación.
- Clínicas de atención colectiva: clínicas de hipertensos, diabéticos, ancianos y adolescentes.
- Servicios de promoción y prevención: además de las consultas preventivas que deben realizar sus médicos, la Cooperativa desarrolla programas especiales de fomento y prevención en los

centros educativos, de nutrición y trabajo, así como para la comunidad en general. Estos servicios incluyen todas las actividades que presta el Ministerio en sus centros y puestos de salud, por ejemplo: consulta del niño sano; consulta pre y posnatal, visitas a hogares, escuelas y centros de trabajo; vacunación, desparasitación, planificación familiar; y acciones en atención del medio ejecutadas por personal del nivel local.

- Atención odontológica: acciones preventivas y curativas. Este servicio se brinda en la clínica, en un consultorio escolar y mediante una unidad móvil que recorre los barrios marginados.
- Trabajo social y nutrición
- Servicios de farmacia
- Servicios de laboratorio
- Servicio de rayos X
- Tomas de biopsias y citologías
- Servicios administrativos de verificación de derechos y afiliación al Seguro Social.
- Referencia y contra referencia de pacientes
- Transporte entre la clínica y el hogar o entre la clínica y los hospitales del área metropolitana, de las personas cuya condición de salud así lo ameriten, libre de costo para éstas. Lo anterior de conformidad con las normas de

**GRAFICO No. 2**  
**AREA DE SALUD**



transporte de pacientes que tiene la C.C.S.S.

- Docencia e Investigación: de conformidad con los programas del Ministerio, la C.C.S.S. y la Cooperativa.
- Valoración médica para la distribución de la leche que el Ministerio proporciona a madres embarazadas y niños desnutridos. Esta entrega la realiza la Cooperativa según la legislación vigente, las políticas y disposiciones administrativas promulgadas por el Ministerio de Salud.
- También se desarrolla un proyecto de rehabilitación "con base comunitaria" y otro de terapia respiratoria.

### *Financiamiento de los servicios*

Por la administración de la Clínica de Pavas, la C.C.S.S. paga, actualmente, un monto anual de ₡2.600 (aproximadamente US\$30)<sup>4</sup> por cada asegurado residente en el área de salud.

Dicha suma se negocia anualmente y es cancelada en cuotas mensuales.

Por su parte, el Ministerio de Salud fijó un aporte mensual permanente de ₡1.375.000 (aproximadamente US\$15.300), el cual sólo ha honrado, hasta la fecha, en forma parcial.

4. Como referencia el cambio oficial, a junio de 1990, alcanzó los 90 colones por dólar. Actualmente se está negociando un reajuste de esta tarifa que será retroactiva a enero de 1990.

Desde el punto de vista financiero, no existe ninguna relación directa entre los usuarios y la Cooperativa, manteniéndose la igualdad en el acceso a todos los servicios de la clínica.

Es la única clínica del Seguro Social donde no se le cobra al paciente no asegurado, sino que se le educa para que se acoja a una de las tantas y cómodas formas de aseguramiento.

También se eliminaron las cuotas voluntarias que se recojen en los centros de salud del Ministerio de Salud.

Lo anterior nos descubre una de las bases más sólidas de este sistema: a la Cooperativa se le paga por el cuidado de la salud y no por acto médico, lográndose un equilibrio entre el interés económico de la empresa y el fin social del servicio público que presta.

Si la Cooperativa no presta servicios eficientes y eficaces, y no desarrolla un modelo de atención integral, que realmente tenga impacto en los niveles de salud, perdería el favor de los usuarios y comprometería los recursos futuros, al tener que enfrentar una mayor demanda por morbilidad.

Lógicamente, este es un planteamiento hipotético que no se prueba en la práctica, pues puede alterarse por muchos factores, algunos de los cuales ya se tienen detectados.

### *Instalaciones físicas y equipo*

Para iniciar el proyecto, la Caja Costarricense de Seguro Social proporcionó una clínica nueva, con 4.750 m<sup>2</sup> de construcción y 9.000 m<sup>2</sup> de áreas verdes y parqueos, la cual estaba equi-

pada en un 80%, aproximadamente. Todo con un costo cercano al millón y medio de dólares.

La Cooperativa pagó, por una sola vez, un alquiler simbólico de \$2.000 (US\$30).

COOPESALUD, R.L. ha introducido importantes mejoras en dichas instalaciones y en conjunto con la comunidad ha puesto a funcionar varios puestos de salud y una unidad móvil odontológica.

El mantenimiento de la planta física es responsabilidad de la Cooperativa; y el del equipo y mobiliario del Seguro Social, es una responsabilidad teóricamente compartida; en la práctica COOPESALUD, R.L. ha tenido que asumirla. Para este último fin, ha contratado el mantenimiento preventivo y correctivo con una empresa particular.

#### *Adquisición de insumos*

El proyecto firmado entre las partes permite adquirir "al precio de costo", más de un 15% de gastos administrativos, los medicamentos y demás productos que distribuyen la C.C.S.S. y el Ministerio de Salud.

Por agilidad administrativa y por los frecuentes faltantes que ocurren en esas instituciones públicas, la Cooperativa se ve obligada a comprar buena parte de los insumos en el mercado privado.

En este sentido, cuando se logran desarrollar otras cooperativas similares, se podrán establecer importantes economías de escala.

## **Resultados**

Durante su primer año de labores, COOPESALUD, R.L. ha logrado importantes avances, entre ellos:

- Ha demostrado que la alternativa de la administración local de los Sistemas Locales de Salud, por parte de empresas cooperativas, es viable y factible.
- Ha encontrado una fórmula donde se funden los intereses sociales y económicos de la empresa y el servicio público.
- Ha iniciado el desarrollo de un nuevo modelo de atención basado en el enfoque integral de la salud familiar y comunitaria.
- Ha logrado la incorporación de la comunidad en la gestión de los servicios de salud.
- Ha bajado los costos de operación, en beneficio de todas las partes.
- Ha ampliado y mejorado los servicios que daban las instituciones públicas en el área a su cargo.
- Ha instaurado un servicio único y de cobertura universal, en una área de salud bajo su responsabilidad, en cuanto a la atención ambulatoria se refiere.
- Se ha reducido los tiempos de espera y se ha mejorado las relaciones entre los integrantes del equipo de salud y los usuarios, aumentando su nivel de satisfacción.

- Se ha mejorado las condiciones laborales para los trabajadores de la salud, y se les ha demostrado que las cooperativas les pueden brindar una serie de posibilidades para el logro de un mayor bienestar individual, familiar y colectivo.
- Por último, ha logrado introducir sistemas administrativos más eficientes y novedosos, en la gestión de los servicios locales de salud.

### El futuro de este sistema

A pesar de la corta experiencia, los resultados obtenidos han impulsado a otros grupos de trabajadores y usuarios, a plantear proyectos similares.

En los primeros meses de 1990, otra cooperativa autogestionaria (COOPESAIN, R.L.) inició funciones en el "Centro Integrado de Tibás", donde prestará servicios a 55 mil habitantes.

Además, a corto plazo, es factible que otras cooperativas tradicionales, de gestión y de autogestión, puedan

participar en la venta o administración de servicios médicos y de apoyo, a las instituciones públicas, aportando su capacidad administrativa y su infraestructura.

Por último, es conveniente señalar algunos de los requisitos que deben cumplir aquellos proyectos en el campo de la cooperativización de los servicios públicos de salud, al menos en el caso de Costa Rica:

- Que den prioridad al cambio en el enfoque de la atención.
- Que mantengan y fortalezcan los principios de la seguridad social.
- Que mantengan la gratuidad de los servicios.
- Que amplíen la cobertura y mejoren el acceso a los servicios.
- Que paguen a los agentes independientes por el cuidado de la salud y no por acto médico (excepto, eventualmente, en subespecialidades y servicios de apoyo).
- Que parte del excedente se reinvierta en mejorar y ampliar los servicios de salud ◊

# 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"<sup>1</sup>

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
	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).	11
	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.	D1, D6
e. Delegación de responsabilidades.	No hay descentralización efectiva sin contar con una centralización bien organizada, y viceversa.	8, 14
	La descentralización en unidades que representan las mejores economías de escala usualmente significa en la práctica ignorar los costos de oportunidad.	14, D8
f. Organización para la ejecución incluyendo participación y procedimientos.	Las ventajas de la estabilidad vs. las de la renovación del personal.	8, D6
	La importancia en la periferia de la confianza política y credibilidad social vs. la preparación técnica del personal.	8, D6

Continúa...

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. <sup>2</sup>	
	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.

...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.  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. <sup>3</sup>	16

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

# "La importancia del fortalecimiento de la administración municipal frente a la crisis política, económica y social en Centroamérica"\*

Fremi Mejía Canelo\*\*

PRESENTA ALGUNAS RE. LEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DENTRO DE LA ACTUAL REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, Y SU IMPORTANCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL CENTROAMERICANA VINCULADO CON LA PARTICIPACION DEMOCRATICA DE LOS CIUDADANOS

## Introducción

En los momentos actuales de Centroamérica se está tomando conciencia de la importancia y necesidad de rescatar al municipio del atraso que por muchos años ha estado sometido. Conciencia necesaria para elevarlo al nivel que le corresponde como piedra angular que impulse el desarrollo local, regional y nacional mediante su fortalecimiento político-administrativo, or-

ganizativo, financiero y social. Esto se lograría propiciando su autonomía a través de una amplia participación democrática de sus habitantes, tanto en los procesos de planificación como en la toma de decisiones.

No cabe duda que la crisis social, política y económica que actualmente vive la región, nos impone un gran reto, y nos hace ver la imperiosa necesidad de una búsqueda de iniciativas para contrarrestar la crisis y a la vez dar un mayor reforzamiento al proceso de paz, integración, y democratización regional.

Es importante que el municipio oriente sus acciones de conformidad con las demandas de su población; sin embargo, la ingerencia de la administración central en las decisiones municipales, les impide hacer uso de la autonomía de que gozan

\* Este documento fue presentado en noviembre de 1989, en una ponencia en la sede del ICAP del seminario: "Importancia política y eficiencia administrativa de los municipios de Centroamérica: diagnóstico y perspectivas del aporte de la secuencia de programas de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (FADI) 1986-89.

\*\* El autor es Profesor-Investigador del Proyecto ICAP-ASDI. Las ideas expresadas en el documento son estrictamente personales y pueden no ser compartidas por la institución para la que trabaja.

constitucionalmente, les niega su participación deliberada y conscientemente, lo cual en consecuencia afecta su gestión en todos los ámbitos.

Finalmente, queremos enfatizar que el objetivo que aquí nos ocupa, no es precisamente el de plantear las diferentes opciones de solución a la problemática que enfrentan las municipalidades centroamericanas. Se trata más bien, de apuntar hacia algunas reflexiones que, creemos, pudieran servir de marco de referencia hacia el logro de posibles alternativas de desarrollo de los gobiernos locales a través de la participación integral de los ciudadanos. En mi opinión éstos son los más llamados a tomar en sus manos parte de la responsabilidad del desarrollo, del verdadero desarrollo: local, regional o nacional, pues son los más identificados con sus verdaderas aspiraciones, necesidades y conveniencias, y los más indicados para trasladar éstas hasta los propios gobiernos centrales.

### **Breve reseña histórica sobre el surgimiento de los ayuntamientos y municipios**

La colonización de América por parte de los españoles trae consigo la instauración del ayuntamiento o cabildo como forma de organización política y administrativa en cada municipio. Es por esta razón que los gobiernos locales de Centroamérica tienen su origen común en el gobierno municipal

español, preexistente en el Istmo a la fecha de liberarse estas tierras de la dominación española.

Los municipios fueron los primeros gobiernos en todo el continente y en la época de la colonia desempeñaron papeles relevantes durante la expansión y consolidación de la cultura iberoamericana; además, fueron la fuente institucional de energía de los cuales surgió nuestra civilización.

En la sociedad tradicional, la esfera de actividades del Gobierno Central era relativamente limitada, concentrándose de esa manera un amplio campo de acción en manos de las municipalidades, quienes podían tomar decisiones autónomas. Eso posiblemente se explica en razón de una de las características más sobresalientes de que antiguamente disfrutaron las municipalidades, a saber: su aislamiento y su localismo. De ahí que, las municipalidades, jugaran un rol importante en la formación de las nacionalidades centroamericanas.

Al iniciarse el proceso independentista y en los años inmediatos que le sucedieron a este acto, no existía propiamente un Estado, tal como lo entendemos y concebimos en la actualidad, sino que la institución política más importante en aquel entonces la constituyó, realmente, el ayuntamiento. De tal suerte, que toda la vida política de la región giró en torno al ayuntamiento y los grandes problemas públicos tenían el carácter de disputas entre localidades, siendo éste, a su vez, el único vehículo natural que tenían los ciudadanos para manifestar sus inquietudes políticas.

Las constituciones de casi todos los países centroamericanos conceden gran énfasis al establecimiento de un sistema municipal. Legalmente los municipios gozan de una sustancial autonomía en la selección de los miembros y en la forma en que llevan a cabo la administración local. En otras palabras, las constituciones reconocen la necesidad de un régimen local en que los ciudadanos asuman la responsabilidad de proveer sus servicios de acuerdo a las necesidades y recursos.

En la actualidad, aunque la palabra "autonomía" se emplea frecuentemente con respecto al gobierno local, su significado queda restringido a los asuntos económicos y administrativos. La autonomía jurídica no se concede; y aún en lo que se refiere a lo económico, la libertad está limitada por los requerimientos de aprobación y auditoría del gobierno central. Es más, la selección de los munícipes no es hecha en todas partes por los electores.

### **Algunas consideraciones acerca de la importancia del municipio y la participación democrática de los ciudadanos**

El municipio es un órgano revestido de todas las características que le son

1. Sobre este particular, ver bibliografía de referencia consultada.
2. Ver Revista: *Democracia Local, Descentralización y Búsqueda de Recursos Locales*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.24.
3. *Fomento de la Autonomía Municipal en los Estados Centroamericanos* Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. (FADI, 1987).

indispensables para la construcción de una verdadera estrategia social y política.<sup>1</sup> Por lo general, los planes de desarrollo nacional se frenan allí donde mayormente se concentran las expectativas de las comunidades: en las inversiones sociales. Generalmente se llega a la conclusión de que existen factores que limitan toda vocación y compromiso con el progreso. Estos factores se encuentran en el nulo compromiso de la comunidad, en la ausencia de canales y de espíritu de participación y en la imposibilidad de que los "grandes planes"<sup>2</sup> interpreten las necesidades realmente sentidas de la ciudadanía.

Una administración municipal autónoma que funcione con eficacia, permite un cumplimiento de las tareas administrativas orientadas en función de los problemas concretos y de los deseos y necesidades del ciudadano. Permite que las decisiones sobre prestaciones y servicios de la administración pública, sean tomadas allí donde se tiene el mayor conocimiento de la materia específica y de la situación local. Además, "los municipios logran mejor que otras entidades estatales, vincular al ciudadano con el Estado, ya que a nivel municipal éste encuentra el marco apropiado para un compromiso político directo".<sup>3</sup>

El mundo ha crecido tanto que ha surgido una gran cantidad de analistas que se mantienen en el análisis macro de las macroempresas, olvidando que no hay nada más inmediato que la vida social y que las gentes son instancias concretas que no están dispuestas a aceptar la solución de los problemas que les afectan a largo plazo, sino que reclaman respuestas inmediatas. No es-

tamos afirmando nada nuevo, sino señalando que una de las más claras víctimas de ese proceso es la democracia que, por un lado, se ha refinado en las teorías que la definen; pero, se ha debilitado porque difícilmente llega a comprometer al ciudadano común, ni a la comunidad, en los asuntos que le compete.

Reacción a esta tendencia ha sido el espíritu con que ha ido surgiendo la democracia participativa como expresión de que las gentes prefieren, a lo mejor, menos definiciones y teorías y más realidades comprensibles que les permitan identificarse en ella y ayudar a construirla. Muchas de las mal llamadas protestas urbanas y rurales obedecen a que los ciudadanos no quieren continuar siendo dirigidos simplemente, sino que anhelan tomar parte, sentirse protagonistas de su destino personal y comunitario.

"La municipalidad es una institución democrática, pues: es expresión de los intereses de una comunidad y representación de los mismos; instrumento que permite manifestar la voluntad del pueblo en las decisiones que afectan el destino de la sociedad y dada su cercanía al ciudadano, posibilita la participación de la comunidad".<sup>4</sup>

"La municipalidad está llamada a jugar el papel más importante en un proceso de participación popular, ya que posibilita y vincula las opiniones y necesidades comunales con el aparato institucional de otros niveles, por tanto, es la vía necesaria de ordenamiento,

racionalización y justicia social que debe ser fortalecida para buscar la mejora del sistema nacional de organización y administración".<sup>5</sup> La municipalidad es la institución que capta con más facilidad las necesidades comunales, ya que permite la participación popular y como gobierno local que es, debe establecer políticas en cuanto a la prioridad y calidad de los servicios que se darán a las comunidades de su jurisdicción.

Si el régimen municipal se transformara en un poder nacional, definiéndose las funciones de competencia exclusiva municipal, el sistema democrático se fortalecería pues descansaría en un ejercicio más directo y permanente de la voluntad popular mejorando así el equilibrio de poder, tan importante para el mantenimiento de la democracia. La dispersión del poder por todo el territorio nacional de cada uno de los países de la región, mediante el establecimiento de este equilibrio, evitaría la posibilidad de que otros grupos de poder debilitaran el sistema democrático.

Ha sido evidente que el Estado otorga, elimina y dificulta las funciones a los gobiernos locales, lo que ha inducido que éstos se conviertan en una formación política híbrida, con un carácter altamente contradictorio para con el Estado. Sobre esas bases es difícil que la municipalidad, en particular, y el régimen municipal, en general, puedan cumplir el objetivo primordial del bienestar y del desarrollo integral de las comunidades.

Muchos pensadores sustentan que el desarrollo sin participación no es

4. Bermúdez, Mario. "Perspectivas del Régimen Municipal de Costa Rica". página No.7.

5. Bermúdez, Mario. "Perspectivas del Régimen Municipal de Costa Rica". página No.10.

posible.<sup>6</sup> Nosotros creemos que esta es una verdad que nos han dejado tres décadas de teorías del desarrollo que entregan, como balance, más progreso, pero también un mayor y significativo número de gentes atadas a la pobreza y a las múltiples patologías sociales.

Entonces nos preguntamos: ¿Cómo lograr ese orden social que debería existir si no contamos con una mayor participación ciudadana? ¿Cómo lograr una mayor apertura democrática sin una mayor participación ciudadana? La respuesta a estas interrogantes es categórica: "Democracia y orden social sin participación no son posibles".<sup>7</sup> Bien sabemos que ello es cierto, pero también estamos conscientes que es más fácil gobernar una comunidad pasiva que una comunidad que reclama ser escuchada y ser tenida en cuenta. La democracia de participación obliga no sólo a un rediseño de la sociedad sino de nuestras actitudes personales ya que comienza a esbozarse un cambio fundamental en el significado del propio Estado, del gobernante y del ciudadano.

No es nuestro propósito, hacer los señalamientos que requiere este rediseño, esta reestructuración o cambio fundamental, puesto que los problemas que menoscaban el fortalecimiento de la administración estatal son múltiples, complejos y

6. Ver publicaciones de artículos relacionados con este tema en Revista Democracia Local. Del Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. Nos. 22, 23, 24, 25 y 26.

7. Revista Democracia Local. *Municipios agentes potenciales del desarrollo*. Página No. 9. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.26.

sistemáticos, y su solución adecuada implica un conocimiento profundo de la problemática para entender sus raíces y encontrar soluciones posibles.

En los actuales momentos, el municipio reclama el derecho que le fue impuesto siglos antes de ser raíz de la vida ciudadana. Si se revisa un poco hacia atrás la historia de las sociedades, se recordará que siempre que éstas llegan a puntos de crisis y la vida social parece resquebrajarse, se regresa nuevamente al municipio como elemento central de construcción, como instancia reorientadora, como principio de solución y de legitimación de la convivencia.

Las variadas crisis que vivimos, la dureza de las circunstancias, el agotamiento de las variaciones en la partitura del centralismo nos hace reconsiderar de nuevo la vida municipal, depositando en ella principios acertados de solución, que han de regir la aplicación y uso de los indudables progresos logrado por la humanidad. No puede ocultársenos que es aquí donde reside la importancia de esta entidad que hoy nos acoge.

"Es por lo tanto, el municipio una estrategia completa. Por ende la estrategia de la vida municipal ha de darle nuevos contenidos a la democracia; ahí está la verdad de la participación que restablece la "democracia social", esa democracia que sí entienden las gentes del común y que está ligada a valores, a seguridad, a protección de la familia, a la convivencia, a la salud personal, a la protección de la naturaleza a través de la concien-

cia ecológica, a la solidaridad, a la cooperación y, en una palabra, a surgir de abajo hacia arriba recuperando el sentido de vivir que se expresa en la calidad de la vida".<sup>8</sup>

Tan solo hay que dar una mirada detenida al panorama de nuestros problemas para descubrir que ellos son los mismos: construcción de viviendas, economía informal, inseguridad, desempleo, transporte masivo, recreación, destrucción del medio ambiente, servicios públicos, guerrilla y terrorismo.

Para solucionar esos problemas se hace necesario el rescate y utilización conveniente de la vida municipal y esto exige un profundo proceso reeducativo. "Nacidos bajo formas centralistas puras o bajo mal disimuladas variaciones de ellas en los escasos federalismos, es necesario aprender, por una parte, municipalismo y, por otra, integración si es que, definitivamente estamos optando por gerenciar el desarrollo. Si vemos en el municipio su agente dinamizador y, en definitiva, si entendemos que nuestro destino es común".<sup>9</sup>

Hoy en día todos los problemas son comunes; nadie tiene el individual privilegio de poseerlos ni de encontrar las soluciones. Este es un nuevo mandato que nos hace afrontar los problemas de la humanidad. Informarnos, intercambiar experiencias, actuar con eficaz solidaridad, cooperar, son

mandatos para un sano rescate de la vida municipal.

### **La descentralización en los municipios y su vinculación con el proceso de reforma político-administrativa del Estado**

A propósito de la complejidad de los problemas por los que atraviesa Centroamérica, y su vinculación con el proceso democrático que se está dando en la región, quisieramos examinar algunas de las medidas que pueden ser desarrolladas para coadyuvar a impulsar esa transformación que necesita el aparato estatal: la descentralización político-administrativa.

En ese sentido, es cada vez más aceptado que la descentralización es uno de los procesos centrales para democratizar el Estado. Entendemos que la misma da respuesta a varios propósitos; sin embargo, el que actualmente ocupa un primer orden, es el referido a 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 que realiza el Estado.

Pero frente a esta realidad, ¿cuál es la importancia de la descentralización relacionada con el desarrollo y fortalecimiento de las municipalidades de la región? Precisamente, 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

8. Ver Revista Democracia Local. *Democracia sin participación no es posible*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador, No.24.

9. Para mayor referencia revista: *Democracia Local, Una nueva administración municipal*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. Nos. 22 y 23.

públicas, ya que aquellos se encuentran mucho más cerca de los anhelos y demandas de las organizaciones sociales, cuyo fortalecimiento, por otro lado, es indispensable para el desarrollo regional descentralizado.

Las autoridades municipales y regionales están destinadas a cumplir un papel importante en la descentralización de ciertas actividades públicas, así como en el esfuerzo de organizar la participación ciudadana en esos procesos, todo lo cual contribuirá a que avance en dirección hacia ese proceso democrático y de desarrollo que tanto necesita la región centroamericana.

En efecto, es preciso señalar que las iniciativas gestadas a partir de las comunidades locales están dinamizando de tal forma la vida civil de nuestras repúblicas, que bien se puede hablar de que nuestros Estados se verán abocados, en corto plazo, como en la actualidad se está viendo, a la modificación de sus conductas y procedimientos públicos, antes excesivamente centralistas y no pocas veces ineficientes e ineficaces.

Al abordar el tratamiento de estas nuevas experiencias nos anima el propósito de profundizar el conocimiento, el diálogo y la cooperación entre los municipios centroamericanos, aportando no sólo información en dicho contexto, sino integrando estas nuevas

tendencias en todas las actividades que cotidianamente se realizan en el Istmo.

Consideramos que con estas pequeñas reflexiones creamos el ámbito para abrir un espacio, un foro de reflexión y análisis sobre nuestros destinos comunes y sobre la responsabilidad que supone la misión central de los gobiernos locales: el servicio a los ciudadanos. La concertación de los municipios con los grupos organizados comunitarios es una de las formas de ampliar los recursos y potencialidades de un municipio.

Retomando un poco el asunto relacionado con la descentralización, queremos enfatizar que no obstante el logro de esta concertación, el proceso de descentralización no termina en los municipios. Es conveniente que éstos desarrollen mayores capacidades para movilizar los agentes locales. En este sentido se puede hablar de una necesaria "descentralización de la descentralización"<sup>10</sup> para tipificar aquellas acciones de los gobiernos locales que han aprendido a coordinar sus esfuerzos con los de la comunidad organizada, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales para llevar adelante proyectos compartidos de desarrollo local.

Nuestro objetivo es tratar de visualizar un poco el problema de la descentralización del Estado, entendida por muchos como una de las claves de la democratización y, bien concebida, de fortalecimiento de su capacidad de gestión, específicamente en una época en que la crisis que

---

10. Revista: Democracia Local. *Descentralización y búsqueda de recursos locales*, pág. No. 9. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador, No.26.

enfrenta Centroamérica demanda realizar o redoblar esfuerzos en esa vía.<sup>11</sup>

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 circunscribirla a los límites que le impone al Estado la crisis fiscal.<sup>12</sup> En efecto, 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 menoscabe el principio de autoridad en que se basa el Estado, en vez de fortalecer su papel dentro del marco de una distribución más equitativa del poder político y una mayor y real participación ciudadana o popular. "En ese sentido, es necesario tomar en cuenta el fortalecimiento de las municipalidades o gobiernos locales, 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>13</sup>

En el fondo ambos asuntos están íntimamente vinculados, ya que su fuerza motriz es la democratización del Estado. Por ende, estamos frente a un asunto fundamentalmente político, el cual está por debajo de cualquier consideración técnica de la descentralización, la cual vista desde esa perspectiva, enfrenta problemas que antes no se planteaban, ni teórica ni prácticamente. En tal sentido, "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".<sup>14</sup>

Si bien es cierto, que la descentralización es un tema que "está a la moda", no sólo en Centroamérica sino que en toda América Latina, no por ello su discusión sobre el mismo goza del privilegio de la claridad; diferentes contenidos y alcances, son atribuidos indistintamente al término "descentralización".

"Iniciando por el concepto más simple, que suele ser confundido con la idea de la descentralización, es la deslocalización, que aparece como el acto de trasladar desde un lugar del territorio a otro: actividades productivas, de servicio o del gobierno. Con la mera deslocalización no cambia nada desde el punto de vista administrativo, pues tan sólo hay un cambio de lugar."<sup>15</sup>

11. Sobre este tema ver literatura documentada: Revista de la CEPAL No.31. *Los procesos de descentralización regional en el escenario actual de América Latina*. Sergio Boisier. págs. 139-151. Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, del 1 al 4 de diciembre de 1987. *Democratización del Estado y Descentralización*. Dennis Aguiluz Ferrari.
12. Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, del 1 al 4 de diciembre de 1987. *Democratización del Estado y Descentralización*. Dennis Aguiluz Ferrari.
13. Aguiluz Ferrari, Dennis. Op. Cit.; pág.10.
14. Borja, Jordi. "Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales". Pensamiento Iberoamericano, No.5 (enero-junio 1984), pág. 138.
15. Boisier, Sergio. "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina". *Revista de la CEPAL* No.31, Abril 1987, pág. 139-151.

El siguiente concepto es el de desconcentración, "un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más elevado a un nivel más bajo dentro de la propia organización".<sup>16</sup> Hay que tomar en cuenta que para desconcentrar no se necesita crear organismos nuevos; sencillamente aquellas partes de la organización que se encuentran en los niveles más bajos reciben atribuciones (poder) adicionales. Por lo tanto, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia –ya que operan con la personalidad jurídica del organismo central–, ni mucho menos requieren de un presupuesto propio –trabajan con el dinero que le traspasa su propia organización central–, y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen.

Por último, tenemos el concepto más complejo de la descentralización. "Descentralizar –en el ámbito del sector público– significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado, es decir, que son autónomos. Para que esto sea posible,

los organismos descentralizados necesitan tener una personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento".<sup>17</sup>

Otros conceptualizan la descentralización virtiendo los siguientes criterios: "la descentralización significa traspaso de funciones o competencias desde un centro matriz o descentralizador a otros llamados descentralizados. Ahora bien, estas competencias o funciones traspasadas han de suponer, desde un punto de vista material, la posibilidad de ejercicio de poderes de decisión en nombre propio por el ente beneficiario de la descentralización y, además, el ente receptor de las competencias ha de estar dotado de personalidad jurídica o, cuando menos, de una organización suficientemente diferenciada del ente descentralizador, de manera que entre ambos no exista una relación de jerarquía estricta".<sup>18</sup>

Otros la definen de la siguiente forma: "la descentralización es (...) la transferencia o delegación de autoridades legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar funciones públicas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación de éstas, unidades de gobierno subordinadas, corporaciones públicas o semipúblicas, autoridades de desarrollo regional o a nivel de otra área especial, autoridades funcionales, gobiernos locales, gobiernos autónomos locales, y organizaciones no-gubernamentales".<sup>19</sup>

Lo que virtualmente es claro, es que todo este proceso implica que los entes

16. Boisier, Sergio. Op.Cit.: pág.143.

17. Boisier, Sergio. Op. Cit.: pág. 144.

18. Para una ilustración al respecto, ver documento sobre Primer Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Regionalización y Descentralización Administrativa. Celebrado en Santo Domingo, República Dominicana el 8 y 9 de junio de 1989.

19. Rondinelli, Dennis. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". International Review of Administration Sciences. Vol. XLII, No.2, 1981. Pág.137

descentralizados han de gozar de autonomía jurídica para poder asumir la transferencia de competencias o funciones por parte del ente descentralizador, además implica al mismo tiempo la posibilidad del ejercicio de funciones por parte del ente descentralizado, y finalmente no debe existir una relación de jerarquía estricta.

Por otra parte, la descentralización puede ser administrativa o funcional, territorial, política o puede consistir en una combinación de estas modalidades. La descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público; territorial cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado; y política cuando reconoce competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado. Para el caso que nos ocupa: la municipalidad, estaría inserta en todos los campos.

"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, de no realizarse en los términos señalados puede acabar generando mayores grados de centralización que en el pasado"<sup>20</sup> Esto advierte que el logro de una política descentralizadora crea una serie de problemas prácticos cuando se

circunscribe al interior del aparato estatal, los cuales son difíciles de solucionar por la vía administrativa como la experiencia se ha encargado de mostrar.

Se plantea entonces un dilema. Frente a tales problemas una respuesta adecuada parece estar en que se afiancen y fortalezcan los órganos de representación política, tales como 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.

En consecuencia, si descentralizar significa reconocer competencias (es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejar recursos) a organismos no subordinados al Estado; en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, cabe preguntar entonces: ¿quiénes son los receptores en este proceso redistributivo? La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes o por crearse en el espacio entre el individuo y el Estado; y algunos entre ellos que se han estructurado o se estructurarán sobre la base de los intereses, lealtades o problemas colectivos de tipo territorial. De aquí la importancia creciente de los municipios o comunidades como espacios para asentar una parte de la descentralización política territorial.

---

20. Boisier, Sergio. Op. Cit.: pág.148.

## **Importancia de los Gobiernos Locales como motor para impulsar el desarrollo y superar la crisis**

Las municipalidades centro-americanas, al igual que el resto de latinoamericanas, no están tan distantes de la crisis institucional, orgánica, financiera y política, que viene deteriorándolas desde el nacimiento mismo de nuestras repúblicas independientes. No vamos a referirnos al análisis de los múltiples factores que han llevado al municipio a la actual crisis que afronta, pero sí es importante constatar las consecuencias de su estado actual.

Se ha pretendido desconocer el irreversible proceso histórico que ha fortalecido el poder centralista del gobierno reconociendo que la autonomía municipal no se puede concebir en los términos originales, basándose sólo en valores de la tradición. Ello será recuperable sólo en función de la capacidad de autofinanciamiento, de eficiencia operativa y de identidad democrática que el municipio logre alcanzar, demostrando así su justificación institucional y haciéndola defendible, no por declaraciones políticas, sino por la voluntad de la comunidad que se identifica realmente con su gobierno local.

Afortunadamente los procesos sufridos por los países centro-americanos en materia de crecimiento y desarrollo, han juzgado ya los

mecanismos centralistas, al igual que las soluciones economicistas. A partir de ello, se ha hecho evidente la necesidad del desarrollo como proceso económico y social integrador de los pueblos, surgiendo la obligación de regionalizar y localizar los procesos de desarrollo, comprometiendo la voluntad popular del gobierno municipal, concebida como expresión integradora de la comunidad.

"No hay destino político que esté fuera del gobierno local".<sup>21</sup> Sin embargo, el peso de la larga postergación por la que el municipio ha pasado, motiva la inercia de la propia estructura y la desconfianza de la comunidad que la rodea, para superar su crisis. Ciertamente que la comunidad organizada puede constituirse en un instrumento de presión frente a las autoridades y servicios del gobierno municipal; lo cual no es negativo en sí mismo. Por el contrario, debe concebirse tal presión, como una expresión de conciencia pública frente a los problemas. Viéndolo positivamente puede aprovecharse la coyuntura, para incitar a las organizaciones a participar, en la propuesta de soluciones y, sobre todo, en la gestión de los proyectos de solución que de ahí se deriven.

### **Algunos problemas comunes de administración municipal**

En cuanto a los problemas que afectan el desenvolvimiento de la administración municipal, hemos revisado algunos documentos de seminarios y congresos celebrados en el área y vemos que prácticamente los

---

21. Refiérase a: Revista Democracia Local. *Descentralización y búsqueda de recursos locales*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.26.

problemas son los mismos, exceptuando algunas diferencias de matices, pero en general, podría decirse que coinciden;<sup>22</sup> por lo tanto, enumeramos algunos de estos problemas que son comunes a las administraciones municipales centroamericanas. Estamos conscientes que los problemas son innumerables, pero sólo a manera de ejemplos ilustraremos los siguientes:

- a. Insuficiencia de fondos para el desarrollo de los fines propios del municipio, por la inadecuada distribución de los ingresos nacionales y la escasez de recursos con que pueden contar las administraciones municipales.
- b. Escasez de elemento humano capacitado para el desempeño de los cargos concejiles y empleos municipales, por la carencia de número suficiente de centros de enseñanza sobre principios y prácticas administrativas, así como de estímulos salariales o de otra índole.
- c. Falta de sustentación real para justificar la existencia de administraciones municipales en gran número de lugares, por el excesivo fraccionamiento del territorio.
- d. Carencia de entendimiento entre las autoridades locales y el gobierno central para la realización, en mutuo acuerdo y cooperación, de las obras y servicios públicos necesarios en la localidad.

- e. Falta de estímulos para la cooperación entre las administraciones municipales, con el propósito de solucionar problemas de interés común.
- f. Existencia puramente legalista y de bases contradictorias en la mayoría de las administraciones municipales.
- g. Desequilibrio entre las posibilidades de las administraciones capitalinas y las de los demás municipios.

#### **Algunas recomendaciones en relación con los problemas municipales**

A continuación presentamos algunas posibles líneas que creemos pudieran orientar el posterior desarrollo de este seminario en cuanto a la búsqueda de propuestas de mejora dentro de la problemática municipal, entre ellas:

- a. Propiciar una absoluta independencia político-administrativa (autonomía), que otorgue a los municipios la facultad de poder definir o recuperar su gestión tributaria.
- b. Lograr que el Estado transfiera más fondos de su presupuesto a los municipios mediante una asignación fija; y, además, lograr el incremento de los ingresos municipales mediante el cobro eficiente de los servicios municipales prestados.

22. Relacionado con este tema, podemos encontrar documentación en los documentos de los Seminarios de referencias bibliográficas presentados en este trabajo.

- c. Fortalecer la estructura técnico-administrativa (capacitación y selección de personal).
- d. Impulsar reformas administrativas dentro de la estructura organizacional.
- e. Educar al ciudadano para poder exigir mayor participación del ciudadano en el municipio.
- f. Poner en funcionamiento un control sistemático de registro de los contribuyentes.
- g. Motivar a los gobiernos locales en la creación de los instrumentos pertinentes que sean compatibles con los del Gobierno Central, a efecto de equiparar las prestaciones a sus recursos humanos. Esto con el propósito de evitar el déficit de recursos humanos
- h. Motivar la definición de responsabilidades de los funcionarios administrativos hacia la comunidad, con el propósito de acentuar la incidencia política en el personal. Esto se lograría a través de la autonomía municipal.

### Consideraciones finales

Es sabido, por innumerables razones políticas, sociales y económicas, como el gobierno municipal en Centroamérica ha venido perdiendo importancia y significación, hasta no ser sino una débil sombra de lo que demandan las comunidades y enero-junio/1990

la preservación de una democracia integral.

Los países centroamericanos no sólo son una excepción a esta tendencia, sino que por el contrario, debido a su pequeñez geográfica, poca riqueza y escasa población, carente ésta en su mayor parte de tradiciones fuertes que la ligen al pasado, o poderosas corrientes innovadoras que la proyecten al futuro, presentan un panorama de gobierno local poco satisfactorio.

Creemos que es un deber de los gobiernos centroamericanos, como parte de sus programas de mejoramiento de la administración pública de sus respectivos países, hacer un intento por iniciar una contribución tendente a un mejor y más eficiente gobierno municipal.

No pretendo con este trabajo aportar elementos creativos o innovadores dentro de lo que es el desarrollo municipal centroamericano. Creemos que todo está dicho al respecto; más bien, lo que hace falta es tratar de reordenar muchas de esas buenas intenciones que están señaladas en infinidad de documentos, pero que requieren de esfuerzo y voluntad, sobre todo política, para lograr un mejor desenvolvimiento del desarrollo municipal.

Considero que la administración municipal es sumamente importante, pues es la función que está más cerca de la población, de la comunidad y de los contribuyentes. La descentralización gubernamental que da como resultado el establecimiento de zonas administrativas independientes del poder central crea, en la comunidad misma: intereses, inquietudes y

preocupaciones por la solución de los asuntos locales, proporcionalmente a su localización más o menos lejana del poder central.

Cada vez es mayor la atención que se presta en todas partes del mundo al desarrollo y mejoramiento del gobierno local, y naturalmente Centroamérica no es la excepción. Este fermento de gobierno local es evidente, especialmente en países que están experimentando un rápido crecimiento urbano y donde se está haciendo un esfuerzo para acelerar la marcha del desarrollo económico y social. Por otro lado, en las áreas rurales existe la necesidad de que se formen gobiernos locales con capacidad para llevar a cabo acciones integrales y para promover la participación popular en la planificación e implementación de sus actividades.

Los conceptos tradicionales que regían las relaciones centrales-locales, la autonomía municipal en algunos países y administración central de asuntos locales, en otros, han fracasado en producir los arreglos institucionales y los recursos financieros necesarios para hacer frente a los cada vez más complejos problemas de la vida urbana y a la creciente demanda de la población en general, para el mejoramiento de las condiciones de vida.

La autonomía municipal es un concepto útil, principalmente para propósitos defensivos; pues, evita intervenciones en los asuntos locales y en

sus ingresos de parte del gobierno central, cuyo interés en muchos casos, puede no ser el mismo, o puede aún estar en pugna con los de las comunidades. La administración, o un fuerte control por el gobierno nacional de los asuntos locales, por otra parte, tiende a congestionar el centro urbano y a producir demoras en las regiones.

Son muchos los medios a través de los cuales se puede mejorar el gobierno local. Sin embargo, si pretendemos que las reformas que se realicen, o los cambios que se hagan en organizaciones y sistemas, sean firmes y duraderos, deben ir, si no precedidas, por lo menos a la par de una labor educativa y adiestradora.

"El gobierno local es la más pura de la voluntad de los ciudadanos".<sup>23</sup> Si quiénes lo integran no comprenden la necesidad de convertir a las municipalidades en organismos técnicos y eficientes, y si no hacen suyos los esfuerzos conducentes a esto, habrá que luchar en contra de los que integran las asambleas municipales, y todo ello, en favor de los ciudadanos, que son la razón de ser de los gobiernos locales.

Una de las grandes metas, es conseguir eficiencia y eficacia en las corporaciones municipales centroamericanas, elementos sin los cuales nuestros gobiernos no podrán empeñarse a cabalidad en cumplir el gran desafío que sus comunidades les plantean en tanto no sean generadoras de desarrollo local.

Numerosos ejemplos de muchos gobiernos locales de América Latina y el Caribe muestran que esta apertura es posible,<sup>24</sup> y que en esa dirección se en-

23. Ver revista Democracia Local. *Municipios agentes potenciales del desarrollo*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.24.

24. Ver caso de reformas a la administración que se está realizando en los actuales momentos en Perú y Colombia.

cuentra la respuesta de muchos de los problemas que afectan a las ciudades latinoamericanas. Se trata de aprender de estas experiencias positivas las cuales pueden encontrarse en todos y cada uno de los países de la región.

## Bibliografía

Aguiluz Ferrari, Dennis. "Democratización del Estado y Descentralización". Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, del 1 al 4 de Dic. de 1987.

Arauz Aguilar, Armando. "El Papel de la Comunidad en Programas de Desarrollo e Integración Regional". 1975.

Azofeifa Cascante, Eduardo, "Los Congresos Municipales de Costa Rica". San José, Costa Rica: IFAM, 1985.

Bermudez Méndez, Mario. Documentos. "Perspectivas del Régimen Municipal".

Bolsier, Sergio. Los procesos de descentralización regional en el escenario actual de América Latina. *Revista de la Cepal* No.31. pag. 139-151.

Calcerrada Gascón, José Luis. "La Cooperativa de Trabajo". Perú, 164- Barcelona 20- España.

Curbelo Ranero, José Luis. "Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional". *Pensamiento Ibero-*

*americano*. No. 5. (Enero-Junio, 1984):

ESAPAC, "El papel práctico de las instituciones gubernamentales en el mejoramiento del gobierno local" Wendell G. Schaeffer. pag. 144). Informe del Seminario sobre un estudio comparativo de conceptos y términos aplicables al régimen municipal en Centroamérica.

Gomezjara, Francisco. "Técnicas de Desarrollo Comunitario".

IFAM, Política sobre Desarrollo del Personal Municipal. 1984.

IFAM. "Los Congresos Municipales de Costa Rica". Serie de documentos históricos municipales 03. 1985.

III Asamblea Plenaria. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, (U.C.C.I). *Memorias*, Buenos Aires. Noviembre 1987.

ISDEM. Código Municipal. Sept. 1989.

ISDEM. Ley Orgánica del ISDEM. Feb. 1989.

Maluenda, Benjamín, Consultor de la OEA 1974-1975. "La participación de la Comunidad en la Planificación del Desarrollo Local". IFAM. Selección de documentos.

Manuel de Forn i Foxa. "Sistemas de Información y Gestión para la Administración Local". Ministerio de Administración Pública. INAP. Madrid 1988.

Oscar Marín. Tomos 1-6. "Evolución Histórica del Régimen Municipal".

Primer Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Regionalización y

Descentralización Administrativa. Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de Junio de 1989.

RAP. *Revista de Administración Pública* "Tamaño de la Administración Pública". INAP, enero-abril 1989, México.

*Revista. Municipalidad de Curridabat*. No.1, 1986 - 1989 y No. 15, 1988.

Rondinelli, Dennis. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". Vol. XLVII, No.2, 1981.

VIII Seminario Universitario Interamericano sobre Asuntos Municipales. Málaga 1972. Instituto de Administración Local ◊

# Descentralización político-administrativa.

Henry Solís Bolaños\* **Perspectiva Centroamericana**

---

SE CONCEPTUALIZA LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA COMO UNA RESPUESTA A LA CRISIS ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA QUE POSIBILITA EL RELAJAMIENTO DE LOS CENTROS DE PODER Y LA POSIBILIDAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.

## Conceptualización

La descentralización la entendemos como recurso y encuentro entre la necesidad política de democratización y la exigencia técnica de dar servicios básicos; es recurso porque facilita el relajamiento de los centros de poder, y es encuentro porque el sistema administrativo vigente sólo puede cumplir con su cometido evolucionando y multiplicándose mediante la real participación ciudadana: la indispensable relegitimación será entonces posible.

La propuesta de descentralización se puede explicar como una respuesta a la crisis económica, social y política en la que se debate el subcontinente latinoamericano. La rebelión de las masas, parafraseando a Ortega y Gasset, se produce al derrumbarse el

sistema de expectativas socio-económicas generado por casi dos décadas de relativo crecimiento económico, lo que provocó una actitud exigente, explicable por la intersección de necesidades, conciencia y consumismo. Sabemos, además, que esta expansión fue acompañada por un empeoramiento de la distribución de la riqueza y por la existencia de regímenes políticos autoritarios, que impidieron un rol protagónico a la sociedad civil.

Esto es, particularmente cierto para el caso de Centroamérica, en donde el Estado perdió la legitimidad política al no respetarse el juego eleccionario y ni dar respuesta a las demandas sociales más sentidas. Sin duda, la legitimidad es algo más que ideología y bayonetas. La Administración Pública en este entorno requiere caracterizarse por una eficacia-eficiente<sup>1</sup> que no posee, y la crisis teóricamente debiera resultar funcional a sus congénitas limitaciones administrativas -con o sin recursos- Eduardo Galeano<sup>2</sup> denomina a las burocracias centralistas como "aquellas donde siempre existe para cada

\* Consultor del ICAP. Las ideas expresadas en este documento son estrictamente personales y pueden no ser compartidas por la institución para la que trabaja.

1. Vale por "hacer bien".

2. Galeano, Eduardo. "Una obra de este mundo", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 1. México, enero de 1989, p. 51.

solución un problema", y esta "gráfica" de validez muy general, adquiere matices especiales en un medio de corte weberiano-patriarcal como el que ha dominado la región durante la posguerra.

El asunto es -finalmente- que el tejido social está lo suficientemente tenso como para evidenciar cualquier falla del aparato administrativo al tratar de dar respuesta a las necesidades sociales, económicas y políticas. La solución a este asunto tiene un paradigma que es el de la Reforma de Estado que contiene y supera cualitativamente a los planteos de Reforma de la Administración Pública. Este macro-modelo supone civilización del poder y fortalecimiento de su virtud negociadora (que es la virtud civilista), así como democratización de la cultura y procedimientos administrativos del sistema institucional. Esta figura en su forma más amplia, se presenta como el otorgamiento de una renovada vitalidad a los tradicionales valores de libertad, iniciativa individual y representatividad social, así como el acotamiento y control ciudadano de las actividades del Estado, adicionándose nuevos valores como la promoción del bienestar social de los derechos humanos, la defensa del individuo ante los grandes aparatos burocráticos públicos y privados, y la preferencia por la descentralización, la regionalización, los gobiernos locales y la participación ciudadana ampliada.<sup>3</sup>

En resumen, la situación del área requiere de un aparato público preciso, grácil, selectivo y con una capacidad

multiplicadora fundada en aceptar y promover una participación comunitaria que trasciende los roles de "usuario", "beneficiario" o de complemento más o menos entusiastas a la acción pública, por el de contraparte o socio en la dignificante aventura del desarrollo. Aquí los grandes desafíos se ubican precisamente en la selección de los dos actores principales: las instituciones públicas y la ciudadanía; la resolución de la tensión entre la lógica burocrática y la comunitaria. En Centroamérica, por lo menos, ecos de la "ley de bronce" de Michels -enajenación del poder por la élite burocrática- y falsas confianzas emanadas de la burocracia militar hacia la civil por siglos de autocracia, han generado un "miedo a la libertad" comprensible pero inaceptable. La posibilidad de compartir realmente con las comunidades organizadas les crea una paranoia, porque imaginan perder poder; o bien, ser bajados de sus ascépticos altares a un terreno extraño e incómodo que es ese que pisan diariamente los campesinos con sus chanchos y gallinas.

Por otra parte tenemos a las comunidades y en general a los grupos difusos de ciudadanos que responden con desconfianza, desconocimiento, inexperiencia y desorganización, a las ofertas participativas del gobierno de turno. La idea es excelente por justa, y necesaria y creemos, viable; pero como dice el decir mexicano: "la mula no era arisca, la hicieron a palos".

Una reelección del anecdótico del istmo permitirá observar una paliza histórica que va desde la conquista y el despojo, hasta el esclavismo, el racismo

3. La Dirección. Pensamiento Iberoamericano. No. 14, julio - diciembre de 1988, Madrid, p. 7.

y una estructura de clases tan esbelta como una columna dórica. Pero no se trata de destapar alcantarillados históricos para oscurecer el futuro; el sabio español Miguel de Unamuno nos recuerda que "somos más padres de nuestro futuro que hijos de nuestro pasado"; se trata de prevenirnos sistemáticamente para manejar positivamente tanta sensibilización popular hacia la personalidad y conducta histórica y reciente de casi todo el aparato institucional del Estado.

El servidor público debe entender en este contexto que no debe ser cautivo de los procedimientos ni de los fines, sino que una pieza promotora, imaginativa y con iniciativa que se encuentra y autovalora en el proceso de construcción de una sociedad nacional más justa; pero es claro que, en la circunstancia actual ya no operan ni se admiten las coartadas. Asimismo, las comunidades no deben entender la participación como una toma y desmantelamiento por asalto del sistema institucional, sino que se trata de una oportunidad histórica de compartir con generosidad y creatividad en la solución de los propios problemas.

Para los efectos de un tratamiento de la descentralización desde una perspectiva fundamentalmente dada a partir de la Administración Pública, es importante que estemos de acuerdo en la conceptualización de dicho término que, como primera aclaración se diferencia de desconcentración porque el primero opera a nivel de relación entre instituciones de Estado, mientras

que el segundo se refiere al grado de centralismo al interior de las instituciones. Jiménez Nieto<sup>4</sup> define descentralización asimilándola a autonomía política como: "la (facultad) que el ordenamiento jurídico supremo del grupo social -la constitución- otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas sus fines últimos". Esta precisión de corte jurídico nos parece aceptable a nuestros intereses con una modificación: donde dice "sus fines últimos", pondremos "su estructura, procedimientos y recursos para el logro de sus fines últimos".

Entendemos que fijar los "fines últimos" es lo que determina la pertenencia a un Estado, de otra forma estaríamos hablando de independencia cuando la idea es marcar una alta autonomía relativa dentro de un sistema institucional (el Estado).

Un concepto complementario que es importante en términos de operativizar la participación (de las propias burocracias) es la desconcentración, la cual es permanente e interna a las instituciones de cualquier naturaleza y consiste, según Jiménez Nieto<sup>5</sup> en: "la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la disposición geográfica del ámbito institucional". De modo que la caridad empieza por casa, la democracia es una cultura y el fantasma de Michels haría estragos en un proyecto político democratizante si la propia

4. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Op. cit.*; p. 42.

5. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Op. cit.*; p. 42.

burocracia no convierte en una rutina la participación.

## Situación general del área centroamericana

### a) Aspectos políticos

Hablando de Centroamérica, o más propiamente Nolinpopocayan (del náhuatl: "Tierra de Volcanes"), Thomas L. Karnes sostiene que: "desde hace 135 años estos pequeños estados han tratado de unirse, federarse o confederarse bajo numerosas formas de gobiernos y han fallado incondicionalmente, aún cuando poseen más vínculos de similitud que cualquier otro pequeño grupo de naciones del mundo"<sup>6</sup> (el subrayado es nuestro). Tomamos lo positivo de esta aseveración en el sentido de que sobre la situación del área, puede intentarse una panorámica de la descentralización a pesar de la presumible heterogeneidad de sus componentes. El esfuerzo consiste en seleccionar un conjunto comprensivo de variables que permitan razonablemente tomar el pulso a las corrientes descentralizadoras, que de manera sostenida se dan actualmente; tal como lo observa Braulia Thillet: "Históricamente, la administración pública en la región, se ha caracterizado por la existencia de

una gestión centralizada. Sin embargo, en los últimos años, encontramos acciones específicas, orientadas a implantar nuevos modelos de descentralización y desconcentración, incluyendo en algunos casos la participación comunitaria como complemento".<sup>7</sup>

Lo político es punto de partida y hay interés, preocupación y muchas veces una voluntad manifiesta respecto a la descentralización como imperativo político-administrativo. Lo que sí queda claro es que los desarrollos y coberturas dentro y entre países es muy desigual, por la razón obvia del tiempo que requiere la transformación técnico-cultural del aparato institucional, así como el desarrollo de hábitos y mecanismos organizacionales para una participación comunitaria prácticamente inédita o frecuentemente discontinuada -salvo tal vez, la superviviente institución municipal-.

A los aspectos de conciencia y voluntad política se agregan como es de suponer, la debilidad, invertebramiento y desvinculación con el nivel jurídico-institucional, de las políticas públicas. La falta de información idónea lleva, entre otros factores, a diagnósticos flojos y engañosos, lo que perjudica inevitablemente la génesis y aplicación de la política pública; el contra-argumento espontaneísta "a lo Machado" de que "se hace camino al andar" resulta -a menos que se ande rápido- en una eventual coartada para ciertas burocracias reaccionarias que se empeñan en posponer el futuro amable ese que toda Latinoamérica anhela. El drama político es que el deterioro social, económico y ambiental ya no admite (o

6. Karnes, Thomas L. *Los fracasos de la Unión*. ICAP, San José, Costa Rica, 1982, p. 15.

7. Thillet, Braulia. "La transformación de la Administración Pública Centroamericana: una visión global". Mimeo ICAP, Costa Rica. Setiembre de 1989, p. 19-20.

admitió) dilatorias. Hechas éstas consideraciones de carácter político, bajamos nuestro nivel de análisis para considerar los elementos institucionales

### *b) Aspectos institucionales*

La descentralización y la desconcentración encuentran en los servidores públicos el previsible temor a lo nuevo y su consecuente resistencia al cambio. El porqué se debe a la conocida generación de inseguridad personal y colectiva, que con un carácter puramente psicológico, rompe las confortables rutinas que más allá de su ritualismo no ofrecen mayor desafío innovador. El esfuerzo de re-aprendizaje, la ruptura de tejidos sociales consolidados y la caída normal en la producción de que suele sucederse a la implantación de nuevos métodos (y actitudes) suelen tornar parturiento el cambio organizacional. Este fenómeno es observable por ejemplo en países como Holanda, donde grupos de funcionarios prefirieron acelerar sus jubilaciones a soportar el impacto de la ofimática.<sup>8</sup> En nuestro medio la posibilidad de participación de las comunidades, y los ciudadanos en general en la solución de los problemas, aumenta las cautelas institucionales ante el "riesgo" de ser señalados y expuestos públicamente cada vez que haya una deficiencia real o aparente.

---

8. Neologismo compuesto del prefijo "ofi" de oficina, y del sufijo "mática" consecuencia del aféresis de informática. El término lo podemos definir como el campo de la informática que se ocupa de la automatización de las labores burocráticas.

En un sentido más político, el temor a perder conquistas laborales -a veces verdaderos privilegios que irritan a las ciudadanías- que logros, la mayoría de las veces producto de lentas y dolorosas jornadas sindicales, motivan en buena medida a una excesiva sensibilización al cambio. La gran inestabilidad del empleo, que es a su vez consecuencia en buena parte de la resobada práctica del "botín político" (spoils system), esto es: la compra de lealtades mercenarias; fomenta la falta de profesionalización, el sentimiento de temporalidad, un excesivo predominio de la lealtad sobre el desempeño, e incluso la corrupción. Subproducto adicional a la sustitución del Sistema de Servicio Civil es la emergencia de un sindicalismo que con frecuencia se manifiesta muy beligerante.

La descentralización y la desconcentración tienen también otras barreras como la ausencia o exceso de marco jurídico; la inadecuación y desconocimiento de procedimientos y controles; la persistencia de una cultura autocrática; la rigidez de las estructuras vigentes; y la inercia de un feudalismo institucional que se maquilla de autonomía para redundar en una acción concertada (sinergia negativa) deplorable. A los anteriores factores debe agregarse otro fundamental: los recursos humanos, mismos que a pesar de su evidente relevancia denotan irracionalidad en su distribución, falta de incentivos para desplazarse, predominio del incentivo sobre el motivo, impreparación síquica y cognoscitiva respecto a los nuevos papeles a desempeñar; todo ello aunado a la referida ausencia o

inoperancia de un Sistema de Servicio Civil.

Una última acotación se refiere a los gobiernos locales: instituciones antiguas y vigentes, bastiones de democracia directa y a escala de los problemas más concretos de la comunidad, que son a su vez los problemas del desarrollo. Pero, hasta hace poco, una institución apenas recordada y peor apoyada; sin embargo, hoy vemos francas y concretas acciones de revalorización que cuentan además con apoyo internacional de países y banca de desarrollo. Mientras tanto, la gran tecnoburocracia central sigue enajenada mayormente en la construcción de proyectos faraónicos o en la renegociación de sus consecuentes deudas.

### c) Aspectos comunales

Para Hassen<sup>9</sup> verdad es la relación de concordancia entre la imagen y el objeto, y la imagen de la imagen pública de la burocracia es por regla general la de un sedentarismo impecable, ineficiente y prepotente. Se trata en realidad de un prejuicio que manipulan los manipuladores de la opinión pública; sin embargo, es una apreciación esencialmente cierta en especial por lo que atañe a eficiencia --sin excepción los altos dirigentes públicos admiten esta situación. En América Central hay además una particularidad, y es de que el Estado no ha

sido en la mayoría de los casos y tiempos, un "estado benefactor" (welfare state) lo que hace que se le figure como un "ogro no filantrópico" esto es, un ogro-ogro --fraseando negativamente a Octavio Paz-- provocándose una sensibilización de la sociedad civil que ronda en la suspicacia. Las comunidades y los ciudadanos están conformando una cultura de la participación, las actitudes y formas organizativas se gestan paulatinamente; la opinión pública empieza a tener un peso específico fundamental.

En el cuadro de "Transformaciones de la Administración Pública Centroamericana. Principales Acciones", (Braulio Thillet<sup>10</sup>) resume el estado actual general que exhiben los esfuerzos de transformación de los gobiernos del área.

### Recomendaciones específicas y de viabilización

En un reciente simposio sobre la Reforma de la Administración Pública en América Central, realizado en San José, Costa Rica, del 5 al 8 de setiembre de 1989, bajo los auspicios del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), los gobiernos del área presentaron un diagnóstico muy actualizado y completo de la problemática de los distintos gobiernos nacionales, a efecto de que se concretara la identificación de proyectos viables y acordes con la filosofía de la Reforma del Estado. Como producto de este trabajo se exponen una serie de acciones de

9. Hassen, Johan. *Teoría del Conocimiento*. Losada, Buenos Aires, 1973, p. 28.

10. *Op. cit.*; p. 34.

carácter regional, cuya realización depende más de una voluntad política de vocación democrática, que de cualquier otro factor técnico o financiero.

Las áreas en que se centraron las propuestas fueron cuatro: a) nuevas formas de organización en la Administración Pública con propuestas como: diagnóstico detallado de la Administración Pública, evaluación de políticas y programas sociales, mejoramiento de la gestión de empresas públicas clave, proyecto de ventanilla única, y formación y capacitación de gerentes públicos; b) Sistemas de Información con acciones como: génesis de políticas, desarrollo de organizaciones *ad hoc*, sistemas estandarizados, red inter-institucional, asesoría para la compra y uso de equipo, intercambio de experiencias, entre otras medidas; c) Recursos Humanos con la afirmación y profesionalización del Sistema de Servicio Civil, y el apoyo a la capacitación para la gestión municipal; y d) Planificación y

Presupuesto que propone unificación del concepto de planificación, vincular los procesos de planificación y presupuesto, capacitación en técnicas presupuestarias y capacitación en gestión financiera. Todas estas acciones tienen que ver de una u otra forma con la democratización y eficacia del Estado pasando por la vía de la dignificación del ciudadano y del funcionario.

Como se puede denotar en suma, los objetivos principales son: la afirmación del poder civil, la estabilización y profesionalización del servidor público, y la implementación de procesos participativos que hagan eficiente y democratizen la función pública. No debe perderse de vista que ante la situación del área, todo proceso de mejora del aparato público debe ir acompañado por un "análisis de base cero", esto es, preguntándonos por la distribución y utilización actual y prevista de los recursos humanos y materiales, cualesquiera que sean ◊

Rethelny Figueroa\*

---

EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES CONSTITUYEN ACTUALMENTE UNA DEMANDA A LA QUE SE TIENE QUE ABOCAR LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTROAMERICANA. CON EL PROPOSITO DE DAR A CONOCER ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL TEMA, SE PRESENTA EN ESTA SECCION INFORMACION RELACIONADA CON EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES. SE CONSIDERA QUE LOS ELEMENTOS PRESENTADOS PUEDEN SERVIR DE BASE PARA ELABORAR ESTRATEGIAS ORIENTADAS A SATISFACER LA NECESIDAD DE INTENSIFICAR EL ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS QUE PERMITAN CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA CALIDAD Y CANTIDAD DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO.

## Introducción

La problemática actual de los gobiernos locales y el sistema municipal tienen muchas décadas de origen. Sin embargo, los procesos de democratización han generado aperturas a nuevos actores y sectores sociales que habían sido excluidos anteriormente de los procesos políticos y que han sido incorporados vía institucionalización de estos procesos, utilizando como medio fundamental la descentralización, desconcentración y la participación comunitaria. Estos nuevos procesos le han suministrado diferentes contenidos a la administración pública, exigiendo de ella respuestas claves a aquellos esfuerzos que permitan materializar estas tendencias de la actual dinámica social y política de Centroamérica.

En este sentido, se han seleccionado algunos datos que permitan analizar comparativamente los sistemas municipales de los países centroamericanos en términos de sus similitudes y diferencias con respecto a sus funciones, ingresos y la estructuración política de su territorio.

Como puede colegirse existe gran similitud con respecto al estado actual de desarrollo de los sistemas municipales de Centroamérica. Cabe destacar, el carácter o tipo de servicio a que se encuentran abocados. En este sentido, la acción local se circunscribe prácticamente a pocas áreas de competencia.

Esta información, a nuestro criterio constituye una valiosa caracterización en términos generales de los gobiernos locales y de los servicios públicos municipales centroamericanos, y permite replantear el nuevo rol del municipio en el contexto de los procesos de democratización centroamericana

---

\* Administradora Pública. Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública-ICAP.

**CUADRO 1**  
**CENTROAMERICA: INSTITUCIONES RELACIONADAS**  
**CON EL QUEHACER MUNICIPAL - 1989.**

País	Nombre de las instituciones	Sigla
GUATEMALA	-Instituto de Fomento Municipal	INFOM
	-Asociación Nacional de Municipalidades	ANAM
EL SALVADOR	-Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	ISDEM
	-Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador	COMURES
HONDURAS	-Banco Municipal Autónomo	BANMA
	-Secretaría de Gobernación y Justicia	
	-Dirección de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal	
NICARAGUA	-Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	INFOM
COSTA RICA	-Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IFAM
PANAMA	-Dirección General de Corregimientos Municipales de Panamá	DIGEDECOS

Fuente: Luis Carlos Delgado M. "Aproximación a la Problemática de los Gobiernos Locales de las Municipalidades Urbanas de Centroamérica". San José, ICAP, Diciembre de 1990, p.s.n.

**CUADRO 2**  
**CENTROAMERICA: SISTEMA MUNICIPAL**

País	No. de Regiones	No. de Departamentos	No. de Municipios
Costa Rica	VI	71 <sup>1</sup>	86
El Salvador		14	262
Honduras	V <sup>2</sup>	16	289
Nicaragua	VI <sup>3</sup>	16	136
Guatemala	VIII <sup>4</sup>	22	330

1. En Costa Rica se llaman provincias
2. No incluye las islas
3. La región VI incluye la Región Autónoma del Atlántico Norte, Región Autónoma Atlántico Sur y la Zona Especial III.
4. Ley Preliminar de Regionalización del 24 de diciembre de 1986, publicada en el diario oficial, Diario de Centroamérica.

Fuente: ICAP. Elaborado a partir de datos oficiales.

**CUADRO 3**  
**CENTROAMERICA: FUNCIONES PRINCIPALES DE LAS MUNICIPALIDADES DE LOS PAISES DE LA REGION**

Servicios	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Panamá
1. Educación	x	-	x	x	x
2. Recolección de basura	x	x	x	x	-
3. Carreteras y puentes	x	x	x	x	-
4. Viviendas	-	-	x	x	x
5. Limpieza de vías	x	x	x	x	x
6. Mercado municipal	x	x	x	x	x
7. Rastro	x	x	x	x	x

Fuente: Delegaciones de los países centroamericanos y tomado de ICAP\FADI. Informe del Seminario de Administración Presupuestaria y Gestión Económica de las Entidades Locales. San José: ICAP\FADI, 1984, p. 192.

**CUADRO 4**  
**CENTROAMERICA: INDICADORES ECONOMICOS DEL REGIMEN**  
**MUNICIPAL PERFIL DE LOS GASTOS DE CENTROAMERICA POR PAIS.**  
**PRESUPUESTOS GOBIERNO CENTRAL Y MUNICIPIO (1986-1989)**

País	(1).	(2).	(3).	(4).	(5).	(6).	Año
	Gob. Central	Gob. Local	(2)\(1)	Precios Ctes.	(1)\(4)	(2)\(4)	
Costa Rica (Millones de Colones)							
	54,005.40	2,318.20	4.29%	246,579.30	21.90%	0.94%	1986
	54,689.30	2,219.80	4.06%	284,852.60	19.20%	0.78%	1987
	68,272.80	2,956.20	4.33%	358,219.20	19.06%	0.83%	1988
	84,198.60	3,908.60	4.64%	428,858.70	19.63%	0.91%	1989
El Salvador (Millones de Colones)							
	3,436.30	-	-	19,762.90	17.40%	-	1986
	3,592.80	-	-	23,140.60	15.53%	-	1987
	3,690.20	-	-	27,365.80	13.46%	-	1988
	4,155.80	-	-	32,072.70	12.96%	-	1989
Guatemala (Millones de Quetzales)							
	1,704.80	55.28	3.24%	15,838.10	10.76%	0.35%	1986
	2,083.60	105.00	5.02%	17,711.00	11.82%	0.59%	1987
	2,564.00	122.00	4.72%	20,543.20	12.58%	0.59%	1988
	3,017.70	143.00	4.74%	23,960.50	12.59%	0.60%	1989
Honduras (Millones de Lempiras)							
	2,028.80	71.20	3.51%	7,596.00	26.71%	0.94%	1986
	2,308.00	103.80	4.50%	8,128.00	28.40%	1.28%	1987
	2,551.70	133.50	5.23%	8,913.00	28.63%	1.50%	1988
	2,874.80	159.90	5.56%	9,770.00	29.42%	1.64%	1989
Nicaragua (Millones de Córdobas)							
	215,957.70	-	-	435,742.30	49.56%	-	1986
	198,702.40	-	-	2,695,849.80	7.37%	-	1987
	148,453.70	-	-	320,158.10	46.37%	-	1988
	3,979,961.30	-	-	18,647,747.60	21.34%	-	1989

Fuente: *Op. Cit.* p.s.n.

**CUADRO 5**  
**CENTROAMERICA: CUADRO RESUMEN DE INDICADORES**  
**DEL SECTOR REAL POR PAIS**

País	Prod. Tasa Crec.	Empleo Des. Ab.	Des. Total	Tasa Inflación	PIB	Tasa - Crec.	Año
Costa Rica	Millones de Colones						
	5.5	6.2	14.3	9.8	246,579.30	5.5	1986
	4.9	5.6	11.7	17.1	284,852.60	4.9	1987
	3.8	5.5	11.9	23.1	356,219.20	3.8	1988
	5.0	3.8	-	16.0	428,858.70	5.0	1989
El Salvador	Millones de Colones						
	-1.1	23.8	-	30.3	19,782.80	0.8	1986
	0.8	24.5	-	19.6	23,140.80	2.7	1987
	-0.2	24.0	-	13.7	27,365.80	1.6	1988
	-0.9	24.0	-	18.4	32,072.70	1.0	1989
Guatemala	Millones de Quetzales						
	-2.2	16.3	51.0	27.7	15,838.10	0.1	1986
	0.8	12.2	47.5	16.7	17,711.00	3.5	1987
	1.0	9.6	43.2	11.0	20,543.20	3.7	1988
	1.2	7.2	42.6	11.0	23,960.50	4.0	1989
Honduras	Millones de Lempiras						
	-0.1	12.2	-	3.2	7,596.00	1.6	1986
	2.2	12.1	-	2.9	8,128.00	4.5	1987
	1.8	8.8	-	6.7	8,913.00	4.0	1988
	-0.8	10.0	-	11.4	9,770.00	1.7	1989
Nicaragua	Millones de Córdoba						
	-4.6	20.9	-	747.5	435,742.30	-1.0	1986
	-4.1	22.1	-	1,347.2	2,695,849.60	-0.1	1987
	-13.9	24.3	-	33,657.3	320,158.10	-10.9	1988
	-6.0	26.6	-	1,689.1	18,847,747.60	-2.9	1989

Fuente: *Op. cit.* p.s.n.

**CUADRO 6**  
**GUATEMALA: SISTEMA MUNICIPAL**  
**POBLACIÓN URBANA, RURAL Y TOTAL, SUPERFICIE, DENSIDAD**  
**CENSO 1981**

Departamento	Población Total(*)	Población Urbana(*)	Población Rural(*)	KM <sup>2</sup>	Densidad
Guatemala	1,312	856	456	2,126	617
El Progreso	81	22	59	1,922	42
Sacatepequez	120	87	33	485	247
Chinaltenango	230	88	144	1,979	118
Escuintla	335	106	229	4,384	76
Santa Rosa	185	45	140	2,855	65
Sololá	155	55	100	924	168
Totonicapán	205	28	176	1,061	193
Quetzaltenango	367	138	229	1,951	188
Suchipequez	238	68	170	2,510	95
Retalhuleu	152	43	109	1,856	82
San Marcos	473	57	416	3,791	125
Huehuetenango	432	60	372	7,320	59
El Quiché	328	37	291	8,378	39
Baja Verapaz	118	22	94	3,124	37
Alta Verapaz	322	46	276	8,686	37
El Petén	132	32	100	35,854	4
Izabal	194	36	158	9,038	21
Zacapa	118	33	83	2,690	43
Chiquimula	169	40	129	2,376	71
Jalapa	138	39	97	2,063	66
Jutiapa	251	49	202	3,219	78
Totales	6,049	1,983	4,066	108,592	58
	100,0%	32,78%	67,22%		

(\*) En miles

Fuente: Tomado de Finanzas Municipales, INFOM, Guatemala y citado por *Op. cit.: p.s.n.*

**CUADRO 7**  
**GUATEMALA: SISTEMA MUNICIPAL**  
**MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO, Y 8% ENTREGADO**  
**POR GOBIERNO CENTRAL**

Departamento	Número Municipios	8% Recibido Set-1988 (En miles)	%
Guatemala	17	2,581	8.35%
El Progreso	8	466	1.51%
Sacatepequez	16	757	2.45%
Chimaltenango	16	1,187	3.78%
Escuintla	13	1,284	4.15%
Santa Rosa	14	1,082	3.50%
Sotolá	19	1,312	4.24%
Totonicapán	8	929	3.01%
Quetzaltenango	24	2,874	9.30%
Suchitepequez	20	1,375	4.45%
Retalhuleu	9	777	2.51%
San Marcos	29	2,704	8.75%
Huehuetenango	31	3,367	10.89%
Quiché	21	2,429	7.86%
Baja Verapaz	8	746	2.41%
Alta Verapaz	15	1,690	5.47%
El Petén	12	765	2.47%
Izabal	5	65	2.47%
Zacapa	10	620	2.01%
Chiquimula	11	1,072	3.47%
Jalapa	7	708	2.29%
Jutiapa	17	1,441	4.68%
Totales	330	30,911	100.00%

Fuente: Tomado de Finanzas Municipales, INFOM, Guatemala y citado por *op. cit.*: p.s.n.

**CUADRO 8**  
**CENTROAMERICA: ASIGNACIONES DE RECURSOS**  
**SEGUN PRESUPUESTOS**  
**(En %)**

Concepto	País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Panamá
Funcionamiento		50	65	30	40	70
Obras		8	5	50	15	10
Servicios		25	27	10	40	15
Deudas		17	3	10	5	5
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Delegación de cada país y tomado de ICAP\FADI. Informe del Seminario de Administración Presupuestaria y Gestión Económica de las Entidades Locales. San José, ICAP\FADI, 1984, p. 193.

**CUADRO 9**  
**GUATEMALA: CRITERIOS DE DISTRIBUCION**  
**DE LA TRANSFERENCIA DEL 8% QUE APORTA EL ESTADO**  
**SOBRE SU INGRESO CORRIENTE ANUAL.<sup>1</sup>**

- a. El 25% es distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
- b. El 25% en proporción al número de pobladores de cada municipio.
- c. El 15% en forma directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
- d. El 10% inversamente proporcional del ingreso per-cápita de cada jurisdicción municipal, conforme a las fórmulas de cálculo contenidas en el reglamento de ley.
- e. El 25% en forma proporcional al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.<sup>2</sup>

1 Estos fondos deber ser dedicados exclusivamente para inversión.

2 Este último factor de distribución es importante de resaltar debido a que, a diferencia del resto de los países centromericanos, se utiliza un factor de distribución que considera la eficiencia en la recaudación de los municipios, con lo cual se incentiva el mejoramiento de este aspecto tan importante de los Gobiernos Locales.

Fuente: *Op. cit.*: p. 4

**CUADRO 10**  
**HONDURAS: DIVISION POLITICA**

Departamento	Municipios	Población Total	Población Urbana	Población Rural
Atlántida	7	237,180	101,405	135,765
Colón	10	146,224	36,224	110,133
Comayagua	21	238,790	97,547	141,243
Copán	23	218,864	66,434	152,430
Cortés	12	644,807	415,574	229,233
Choluteca	16	293,260	80,187	213,073
El Paraíso	19	255,400	63,008	192,392
Francisco Morazán	28	787,611	598,659	198,952
Gracias a Dios	2	34,159	3,857	30,502
Intibucá	16	123,512	22,207	101,305
Isia de la Bahía	4	21,553	7,975	13,578
La Paz	19	105,996	25,844	80,152
Lempira	27	175,450	19,935	155,515
Ocoatepeque	16	74,286	21,070	53,216
Olancho	22	282,018	66,924	213,094
Santa Bárbara	27	277,995	67,769	210,226
Valle	9	119,889	35,189	84,700
Yoro	11	329,845	108,612	221,233
Total: 18	289	4,376,839	1,840,220	2,536,742
		100,00%	42,04%	57,96%

Fuente: Tomado de SECPLAN. Censo Nacional de Población y Vivienda y citado por op. cit.: p.s.n.

**CUADRO 11**  
**HONDURAS: DIVISION POLITICA**

Departamento	Cabecera	Municipios	Aldeas	Caseríos
Atlántida	La Ceiba	7	176	525
Comayagua	Trujillo	10	110	392
Copán	Santa Rosa	23	291	1,229
Cortés	S. Pedro Sula	12	269	897
Choluteca	Choluteca	16	162	1,827
El Paraíso	Yuscarán	19	186	1,807
Fco. Morazán	Tegucigalpa	28	235	2,300
Gracias a Dios	Pto. Lempira	2	62	177
Intibucá	La Esperanza	16	104	910
Islas de la Bahía	Roatán	4	20	92
La Paz	La Paz	19	91	958
Lempira	Gracias	27	225	1,800
Ocotepeque	Ocotepeque	16	94	704
Olancho	Juticalpa	22	243	2,028
Santa Bárbara	Santa Bárbara	27	225	1,800
Valle	Nacaome	9	77	595
Yoro	Yoro	11	237	1,303
Total:	18	289	3,072	19,756

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 149 y tomado de SECPLAN, Censo Nacional de Población y Vivienda, Resultados Preliminares, 1988. Elaboración de INCAE.

**CUADRO 12**  
**HONDURAS: CLASIFICACION DE LOS MUNICIPIOS**  
**DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LA POBLACION**

Población	Municipios	%
Menos de 10.000	183	66.8
10.001 a 80.000	80	31.1
80.001 a 300.000	4	1.4
más de 300.000	2	0.7

Fuente: *Op. cit.*: p. 9

**CUADRO 13**  
**HONDURAS: MUNICIPIOS POR RANGO DE POBLACION**

Rango de población	No.	%	Población	%
Menos de 10.000	183	66.6	536,851	12.0
10.001 a 80.000	80	31.1	2,345,515	54.0
80.001 a 300.000	4	1.4	578,802	13.0
Más de 300.000	2	0.7	915,671	21.0
Total	289	100.00	4,376,839	100.00

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 149 y tomado de SECPLAN, Censo Nacional de Población y Vivienda, Resultados Preliminares, 1988. Elaboración de INCAE.

**CUADRO 14**  
**HONDURAS: CONCENTRACION MUNICIPAL**  
**POR REGION Y DEPARTAMENTO**

Región	Departamento	N. Munic.	N. Reg.	%
Norte	Atlántida	7	-	-
	Colón	10	-	-
	Cortés	12	-	-
	Yoro	11	40	14.0
Centro	Comayagua	21	-	-
	La Paz	19	-	-
	Morazán	28	68	23.5
Occidente	Copán	21	-	-
	Intibuca	19	-	-
	Lempira	27	-	-
	Ocotepeque	16	-	-
	Santa Bárbara	27	109	37.7
Sur	Choluteca	16	-	-
	Valle	9	25	8.7
Oriente	El Paraíso	19	-	-
	Gracias a Dios	-	2	-
	Olancho	22	43	14.9
Islas	4	4	1.2	-
<b>Total</b>	<b>269</b>	<b>269</b>	<b>100.00</b>	

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 151 y tomado de Pineda Portillo, Noé. Geografía de Honduras, Tegucigalpa, D.C., 1984. Elaboración y actualización de INCAE.

**CUADRO 15**  
**HONDURAS: DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA**  
**POR TIPO DE CIUDAD**

Tipo de ciudad	Número	Población	Porcentaje	
			Total	Urbana
PRIMARIAS (100.000 habit. o más)	2	830.965	19,0	45,1
SECUNDARIAS I (30.000 - 100.000)	6	247.334	5,6	13,5
SECUNDARIAS II (15.000 - 30.000)	8	176.088	4,1	9,6
MENORES (7.500 - 15.000)	16	153.620	3,5	8,3
BASICOS (2.000 - 7.500)	257	430.110	9,8	23,5
Total		1.840.097	42,0	100,00

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No. 3, Quito, abril de 1990 p. 45 y tomado de SECPLAN, Censo Nacional de Población y Vivienda, Resultados Preliminares. La clasificación y elaboración de INCAE.

**CUADRO 16**  
**EL SALVADOR: DIVISION DEPARTAMENTAL Y SUS MUNICIPIOS,**  
**POBLACION Y EXTENSION TERRITORIAL**

Departamento	Municipios	Población *	Extensión Territorial en Km <sup>2**</sup>
Ahuachapán	12	286.140	1.227,41
Santa Ana	13	510.565	1.204,87
Sonsonate	16	384.078	1.088,92
Chalatenango	33	267.201	1.834,62
La Libertad	22	464.724	2.862,22
San Salvador	19	1,150.531	904,88
Cuscatlán	16	228.965	732,17
La Paz	22	292.009	1.278,13
Cabañas	9	207.573	1.027,47
San Vicente	13	226.524	1.207,05
Usulután	23	453.586	1.970,21
San Miguel	20	502.113	2.169,06
Morazán	26	244.550	1.749,80
La Unión	18	361.737	2.041,52
TOTAL	262	5,580.296	21.298,33

\* Datos estimados al 1o. de julio de 1987.

\*\* Area en Km2: Censo realizado por la División de Malariaología del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en 1987.

Fuente: Boletín No. 3 "Avance Estadístico", Octubre 1990, de la Dirección General de Estadística y Censos.

**CUADRO 17**  
**EL SALVADOR: CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS**  
**DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LA POBLACION**

Población	Municipios	%
Menos de 5.000	5	5.8
5.001 a 10.000	11	12.8
10.001 a 50.000	53	61.6
50.001 a 100.000	9	10.5
más de 100.000	8	9.3

Fuente: *Op. cit.*: pág. 17.

**CUADRO 18**  
**NICARAGUA: ÁREA TERRITORIAL Y POBLACION**  
**POR DEPARTAMENTOS (1988)**

Departamento	Área (Km <sup>2</sup> )	Población (habitantes)	Densidad Poblacional (Hb./Km <sup>2</sup> )
Nueva Segovia	3.594	123.116	34,26
Madriz	1.612	95.658	59,34
Estelí	2.343	161.624	68,98
Chinandega	4.791	321.959	87,20
León	5.073	305.580	60,24
Managua	3.432	1,051.893	308,52
Masaya	626	167.456	267,50
Granada	992	149.279	150,48
Carazo	1.097	135.168	123,23
Rivas	2.190	143.323	65,44
Boaco	4.371	142.390	32,58
Chontales	6.324	178.543	28,23
Jinotega	9.640	246.227	25,54
Matagalpa	8.929	358.316	51,71
Zelaya	60.035	507.807	8,46
Río San Juan	7.402	45.951	6,21

No incluye áreas de lagunas y lagos.

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 192.

**CUADRO 19**  
**NICARAGUA: PORCENTAJES DE MUNICIPIOS**  
**POR REGION Y POR DEPARTAMENTOS**

Región	Departamento	Número de Municipios	Porcentaje	
			Depart.	Región
I	Nueva Segovia	12	9	
	Madriz	9	7	29
	Estelí	6	4	
II	Chinandega	13	10	
	León	10	7	17
III	Managua	7	5	5
IV	Masaya	9	7	
	Granada	4	3	
	Carazo	8	6	
	Rivas	10	7	23
V	Boaco	6	4	
	Chontales	8	6	
	Zelaya <sup>(1)</sup>	3	2	
	Río San Juan <sup>(2)</sup>	1	1	13
VI	Jinotega		4	3
	Matagalpa	11	8	
	Zelaya <sup>(1)</sup>	1	1	12
Región Autónoma				
Atlántico Norte	Zelaya <sup>(1)</sup>	6	4	4
Región Autónoma				
Atlántico Sur	Zelaya <sup>(1)</sup>	3	2	2
Zona Especial				
III	Río San Juan <sup>(2)</sup>	5	4	4
TOTAL		136	100	100

1. La participación total de Zelaya como departamento es 9%.

2. La participación total de Río San Juan como departamento es 5%.

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3 Quito, abril de 1990, p. 191.

**CUADRO 20**  
**NICARAGUA: INVERSIONES DE LAS MUNICIPALIDADES**  
**(Millones de córdobas de 1980)**

Año	Inversiones de las Municipalidades	Inversión Pública (Construcción)	Inver. Munic./ Inver. Pública (Porcentaje)
1980	73,3	890,7	8,23
1981	97,7	1.136,9	8,59
1982		1.024,6	
1983	30,7	1.152,4	2,66
1984	43,2	1.784,8	2,42
1985	11,9	1.789,4	0,66

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 200 y tomado del Banco Central de Nicaragua.

**CUADRO 21**  
**COSTA RICA: POBLACION Y DENSIDAD DE POBLACION**

Provincia	Municipios	Viviendas <sup>1</sup>	Km <sup>2</sup> /1	Población <sup>1</sup>	Densidad <sup>1</sup> Población
San José	20	204,745	4,959.6	890,434	180
Alajuela	16	84,423	9,752.8	427,862	44
Cartago	10	56,127	3,124.6	271,671	87
Heredia	10	43,358	2,656.6	197,575	74
Guanacaste	12	42,327	10,140.7	185,208	19
Puntarenas	12	62,454	11,276.9	265,863	24
Limón	6	40,645	9,188.5	168,076	16
Costa Rica	88	544,079	51,099.7	2,416,809	47

Fuente: <sup>1</sup> Tomado de Atlas Cantonal de Costa Rica. IFAM y citado por *Op. Cit. p.s.n.*

**CUADRO 22**  
**COSTA RICA: EL SISTEMA MUNICIPAL**  
**POBLACION POR PROVINCIA**

Provincia	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTALES	2.467.339	2.600.330	2.674.174	2.746.919	2.816.558	851.085
San José	913.169	957.022	982.125	1.006.703	1.031.102	1.043.298
Alejuela	424.539	460.465	473.752	486.997	499.623	505.963
Cartago	268.510	292.171	300.271	308.482	316.379	320.316
Heredia	176.438	212.297	217.703	222.980	227.950	230.513
Guanacaste	233.433	210.086	216.213	221.931	227.325	229.826
Puntarenas	294.163	286.721	295.973	305.198	313.541	317.666
Limón	159.087	181.558	188.137	194.828	200.838	203.503

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 54 y tomado de Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía de Costa Rica.

**CUADRO 23**  
**COSTA RICA: PRESENTACION DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**  
**(INGRESOS Y GASTOS EN 1987)**  
**(millones de colones)**

Sector	Ingresos	Participación%	Gastos	Participación%
Gobierno Central	44.642,4	31,0	50.355,8	36,40
Instituciones Adscritas	6.223,7	4,3	5.584,7	4,00
Públicas de Servicio	30.470,1	21,0	26.454,7	19,00
Públicas no Financieras	42.786,2	30,0	40.751,1	29,48
Públicas Financieras	40.154,6	27,8	35.019,6	25,30
Gobiernos Locales	2.227,5	1,5	2.128,7	1,50
TOTAL	144.449,9		138.218,0	

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*. No.3, Quito, abril de 1990, p. 46 y tomado de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Dirección de Racionalización del Estado, "Tamaño y Composición de la Administración Pública Costarricense", noviembre de 1988.

---

**CUADRO 24**

**COSTA RICA: RELACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES  
CON RESPECTO A LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
Y CON RESPECTO AL P.I.B.**

Años	Gastos municipales/ Gastos Gob. Central	Gastos municipales/ P.I.B.
1950	12%	1.1%
1960	14%	1.7%
1970	8%	1.3%
1980	6%	1.1%
1987	5%	0.7%

Fuente: CELCADEL. *Finanzas Municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos*, No.3. Quito, abril de 1990, p. 45 y tomado de IFAM, Costa Rica, Seminario "El Municipio como Agente Dinamizador del Desarrollo y la Descentralización en América Latina, Situación Actual, Política para su Fortalecimiento", realizado por CELCADEL en Quito, diciembre de 1988.

---

# documentos

## El nuevo desafío del municipio y la política social\*

Ludwig Güendell\*\*

Luis Bernardo Villalobos\*\*

EL PRESENTE DOCUMENTO REALIZA UNA BREVE DISCUSION ACERCA DE LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS QUE PADECEN LAS POLITICAS SOCIALES Y PROPONE UNA FORMA DE INCORPORACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES A LA FORMULACION Y EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES.

### Introducción

En los últimos años se ha escrito mucho con respecto a la formulación y administración de la política social. Organismos de carácter interamericano como el ILPES, UNICEF, OIT, PREALC, CEPAL, Banco Mundial y OPS, han venido propugnando por una reestructuración de la política social.<sup>1</sup>

Este interés está basado, por un lado, en la diagnosis de una crisis de administración, que involucra al mismo

tiempo una crisis de gobernabilidad, y por otro, en la escasez de recursos que viven los países latinoamericanos, y la cual se ha agravado en los años ochenta.

Estas propuestas se caracterizan por postular un mayor control y coherencia en la política social. En suma, procuran emprender una racionalización de la acción pública.

En la medida en que esta "restauración" de la racionalidad se justifica en virtud de la creciente "politización" que vive la política social, se pone énfasis en la racionalidad técnica.

A nuestro criterio, los problemas de gestión de la política social hacen indispensable aplicar nuevos métodos y procedimientos que, en efecto, le otorguen una mayor coherencia, eficiencia y eficacia en su aplicación.

\* Las ideas expresadas en el artículo no son necesariamente compartidas por el ICAP.

\*\* Consultores del Programa de Estudios Avanzados en Administración de Salud del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP-PROASA)

1. Un análisis de las principales propuestas que realizan estos Organismos Internacionales lo encontramos en: Ludwig Güendell G. *Estado, estrategia de desarrollo y política social*. CSUCA, 1989. Mimeoografiado.

No obstante, la incorporación de tales insumos, ellos no son suficientes para encauzar positivamente la politización que ha sufrido la política social. Más aún, un excesivo énfasis en una racionalización burocrática de la política social, eventualmente podría profundizar las relaciones jerárquicas que ella experimenta.

Desde este punto de vista, la racionalización de la acción pública debe combinar tanto los aspectos instrumentales como los interactivos. Es decir, como señala Habermas, debemos procurar que el interés técnico se subordine al interés práctico. Esto significa para la política social, crear instancias de discusión pública, y por ende, que se amplíe la esfera de "lo" público.<sup>2</sup>

Con base en lo anterior, es que sostenemos en la presente propuesta que las comunidades a través de los gobiernos locales deben participar de manera condensada con los sectores específicos en la formulación y gestión de la política. La construcción de "lo" social desde el Estado debe tematizarse públicamente. Sólo así es posible avanzar hacia una verdadera democratización de la sociedad.

El presente trabajo, tiene por consiguiente un carácter prescriptivo. No procura caracterizar la política social, ni entrar a la consideración de los factores que la restringen o la posibilitan.

El propósito de esta ponencia es dar algunas consideraciones generales que orienten la discusión sobre la incor-

poración del municipio en las políticas sociales.

### **Racionalidad política y administrativa en la política social**

La política social se caracteriza por presentar un divorcio entre su formulación e implantación y serias dificultades en su ejecución. Encontramos que la mayoría de las veces ésta no responde a los problemas y necesidades para las que fue definida. Además, identificamos descoordinación, duplicidad, e incoherencia en ella.

Es necesario hacer una revisión del proceso de formulación e implantación de la política social. El Estado en su dimensión de "poder formal", debe garantizar los mecanismos de planificación, control y coordinación que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política social; al mismo tiempo, debe recoger de forma global y coordinada todas las demandas del poder real (grupos organizados comunitarios, organismos internacionales, sindicatos, corporaciones, sector municipal, etc), con el propósito de lograr una coherencia en la política social.

A continuación destacamos algunos obstáculos político-administrativos que sufre la política social en su formulación y su gestión:

#### *Coordinación intra e intersectorial:*

La política social, generalmente es formulada y ejecutada por las diversas instituciones y agencias gubernamen-

enero-junio/1990

2. Cf. Jürgen Habermas. *La ciencia y técnica como ideología*. Editorial Taurus, 1968.

tales del sector de manera des-coordinada.

Esta dispersión institucional provoca incongruencias e incoherencias que son un óbice para un esfuerzo sistematizado que responda globalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Solamente se crean expectativas que son parcialmente solventadas.

Tal descoordinación conlleva a la vez, limitaciones para una planificación intersectorial integrada, en la que exista una especie de "hilo conductor" que amarre todas las propuestas políticas del Estado y le dé contenidos congruentes con las necesidades, tanto de la población, como las del sector propiamente dicho.

En la actualidad, uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones públicas de los sectores sociales en nuestros países es lo que podríamos denominar "el descubrimiento cíclico de lo que ya está pensado", que en otras palabras significa: la repetición de esfuerzos por no ponerse de acuerdo.

### *Instancias públicas de evaluación*

Dentro del proceso que hace posible la política social, uno de los aspectos más importantes es la evaluación. Gracias a ella se toman las

3. El ILPES viene realizando metodologías dirigidas a evaluar proyectos sociales. En este sentido un trabajo importante es el de: Ernesto Cohen y Rolando Franco. *Evaluación de Proyectos Sociales*. ILPES/ONU, CIDES/OEA. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. 1988.

medidas apropiadas para lograr una coherencia entre las demandas y otros aspectos tomados en cuenta para la formulación e implantación de la política y el curso que ha tenido la política misma a través de los programas o acciones que la han hecho sustantiva.

La mayoría de países no cuenta con un proceso sistemático de evaluación de las políticas, sólo se dan evaluaciones aisladas de algunos programas, con el propósito de justificarlos, pero no de depurarlos y hacerlos lo más cercanos posibles con las demandas que ellos esperan satisfacer.

Por otra parte, quienes participan —cuando participan— en la evaluación de políticas, generalmente son técnicos o consultores que han estado distantes del desarrollo del proceso y de la realidad en lo que se refiere a la prestación de los servicios. Por lo general, la comunidad y los beneficiarios directos de la política son los grandes ausentes en el proceso de evaluación.

Ultimamente, diferentes organismos internacionales e instituciones, vienen señalando la importancia de establecer programas de evaluación de la política social.<sup>3</sup> No obstante, nosotros pensamos que si bien esto es indispensable, al mismo tiempo deben crearse instancias evaluativas que propicien la participación de las comunidades.

### *Continuidad en las prioridades de la política*

En término de prioridades, la política social en nuestros países atraviesa generalmente una ruta discontinua. En los diferentes períodos de

gobierno –aunque sea del mismo partido en el poder– éstas se modifican, alterando, a veces significativamente, las acciones que se venían implantando.

Este aspecto anterior, produce en los niveles operativos e intermedios, que son los más estables en sus cargos, una desmotivación que tiende a la cronicidad, y acaba por ser uno de los factores que más repercusiones tiene en el interior de la organización que implanta la política.

Por otra parte, esta modificación frecuente en la definición de prioridades afecta a la organización comunitaria, ya que confunde a los representantes –por lo general inexpertos en la materia– en cuanto a las formas más adecuadas para canalizar sus demandas.

### *La perspectiva de los servicios*

Por lo general, aún cuando hoy se hable mucho de la integralidad en la atención de los procesos sociales, la mayoría de las instituciones que prestan servicios públicos lo hacen bajo un enfoque o una perspectiva unicausal individualista.

Los problemas que afectan los grupos sociales, entre ellos la enfermedad, la pobreza, el desempleo, la violencia, la falta de educación o el déficit de vivienda, tienen una causalidad múltiple. Inclusive, algunos de ellos son variables intervinientes o ries-

gos en la presentación de otros problemas. Por ejemplo, los desequilibrios del proceso salud-enfermedad, que van a dar como resultado en los individuos o la colectividad, un determinado estado de salud –desfavorable o no– son producto de la interacción de una serie de variables (económicas, biológicas, sociales, culturales, educativas y políticas,...etc).<sup>4</sup>

La perspectiva unicausal e individualista, que sigue primando en el quehacer de los servicios públicos, podría obedecer a la falta de una directriz política que oriente el camino de la globalidad de los procesos sociales. Por otro lado, las instituciones son conducidas o gerenciadas por personas que han sido formadas dentro de ciertos esquemas rígidos que no permiten superar los enfoques tradicionales.

Un aspecto que merece destacarse es el hecho de que la mayoría de las demandas sociales son planteadas de manera colectiva; sin embargo, las respuestas son en su mayoría para resolver problemas individuales. No es que creamos que no debe darse una atención individualizada, cuando ello lo amerite, por ejemplo una atención médica para una enfermedad en particular, pero ni aún así la respuesta podría ser de carácter individual, ya que como lo hemos detallado, el proceso salud-enfermedad trasciende la unicausalidad.

Estas ideas anteriores deben de quedar muy claras. Consideramos que la atención individualizada no debe de confundirse con los enfoques individualistas o particulares. Toda per-  
enero-junio/1990

4. Cf. Luis Bernardo Villalobos. *Salud y Sociedad: Un enfoque para Centroamérica*. Editorial ICAP, 1989, p.40.

cepción de la problemática social debe realizarse con una visión panorámica que englobe todas las posibles causas y consecuencias del proceso social, expresado a través de determinadas necesidades a las que se les deben de ofrecer respuestas integrales e integradas.

### *El control de la política social*

Cuando nos referimos al control de la política, lo hacemos en razón de la importancia institucional que representa el mantener un mecanismo explícito de retro información que ayude a redefinir el proceso o curso de la política en su fase de implantación.

Desde el momento mismo en que la política es formulada, se precisa de mecanismos de control que la puedan dirigir al logro de los objetivos para los que se definió.

La política social carece de mecanismos de control sistemáticos que la sometan constantemente a un proceso de ajuste y que permitan lograr la eficacia debida.

A las formas de control aislado y poco periódicos con que cuenta la política social, le debemos sumar la participación exigua que tienen los grupos beneficiarios.

No existen en nuestros países instancias de participación global de los actores involucrados en el desarrollo de la política social, que permitan un control sistemático y democrático, de tal forma que los ajustes puedan realizarse eficientemente.

enero-junio/1990

### *Uso de los recursos y distribución de los servicios*

Otros dos aspectos que reducen la eficacia y eficiencia de la gestión de la política son : el uso de los recursos y la distribución de los servicios. Por lo general, a causa de diversas circunstancias, el uso que se hace de los servicios es inadecuado. Por ejemplo, en ocasiones éstos se dirigen a sectores distintos a los que se procura intervenir; o bien, no se promueve dentro de los beneficiarios un uso adecuado de los mismos.

Además, los servicios están inadecuadamente distribuidos provocando una inaccesibilidad física para grupos importantes de población. El caso típico de esto lo encontramos en muchos de nuestros países, donde las áreas rurales no reciben adecuadamente, ni siquiera, los servicios mínimos.

### *La capacidad de los gerentes*

En los últimos años se ha traído a la agenda de discusión la poca capacidad gerencial de los responsables de los programas que han sido sustentados por la política social.

Se ha dicho además, que hay una desigual distribución de técnicos y administradores dentro de las instituciones del Estado, particularmente en aquellas del sector social. Parece ser que hay una "hipertrofia" técnica dentro del aparato del Estado, cuya preparación en el campo gerencial es insuficiente, repercutiendo esta falta en la conduc-

ción adecuada de los programas, lo que se traduce a la vez en problemas de eficiencia y eficacia. Si bien es cierto en la actualidad los directivos promueven la formación gerencial de sus cuadros, todavía no hay un esfuerzo global dentro de las instituciones del sector social que permita una continuidad y ordenamiento de los programas y los esfuerzos de formación y capacitación en el campo descrito.

La planificación de los recursos humanos que responda a una estrategia de desarrollo armónico dentro de las instituciones debería ser el adalid que dirija los esfuerzos en nuestros países. Esto se justifica de muchas maneras, pero la principal se encuentra dada por el hecho de que, como hemos mencionado, los recursos son pocos y mal distribuidos, amén de que existe un uso inadecuado de los servicios.

### **Una propuesta de municipalización de los servicios**

Como hicimos referencia anteriormente, la política social en Centroamérica presenta serios problemas en su gestión. Estos no

obedecen exclusivamente a falencias en la dimensión técnica, sino que además, tienen su origen en el exacerbado particularismo que caracteriza a los Estados Centroamericanos.<sup>5</sup>

De modo que una propuesta de reestructuración de estas políticas no puede restringirse al mejoramiento de los instrumentos de gestión, sino que debe necesariamente abarcar la dimensión política, esto es, el proceso de toma de decisiones.

Ultimamente organismos internacionales, intelectuales y políticos vienen postulando la necesidad de iniciar un proceso de democratización del Estado y de las instituciones gubernamentales. En Costa Rica, por ejemplo, Ottón Solís, siendo Ministro de Planificación señaló esa urgencia, al tiempo que se impulsaba un proceso de modernización.<sup>6</sup> Asimismo, en los últimos meses la Presidencia de la República organizó una Comisión Bipartidista para discutir propuestas de reestructuración del aparato estatal.

Parece existir un consenso básico entre múltiples sectores, que el Estado, y concretamente las instituciones y las agencias gubernamentales que prestan servicios en el campo social, deben iniciar un proceso de descentralización de la toma de decisiones y desconcentración de las actividades.

La descentralización procura una participación más destacada de la comunidad en la administración de los servicios, y a la vez la desconcentración evitaría la excesiva centralización geográfica y administrativa en la prestación de los servicios. En el campo de la salud, esta discusión se encuentra particularmente avanzada. Incluso, la

---

5. En la conformación de los Estados Centroamericanos prevalecen los intereses particulares sobre los intereses generales de la Nación. Esto ha tenido como consecuencia que la dimensión social del Estado se haya desarrollado de manera muy restringida y subordinada a los intereses estratégicos de los sectores dominantes.

6. Cf: Ludwig Güendell G. y Roy Rivera. *Orden y Política Social en Costa Rica*. CSUCA 1988. Mimeografiado. También puede consultarse el Discurso de Apertura del Congreso del Colegio de Economistas de Costa Rica, efectuado en 1988.

mayoría de los países han recogido el planteamiento de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), como un mecanismo que garantizaría una planificación más eficaz con el concurso de toda la comunidad.

No obstante, estos intentos de redefinición de los modelos y formas de administración de las políticas, consideramos que es indispensable que las comunidades obtengan una participación más destacada, ya no solamente en la administración, sino también en la formulación de la política.

A nuestro juicio, uno de los órganos que puede asumir un importante papel en el desarrollo de un verdadero proceso de democratización de la política social, es el gobierno local o municipalidad.

Tal como es conocido por todos, las municipalidades en nuestros países representan un poder muy disminuido. A lo sumo, son los municipios más cercanos a las áreas urbanas o los vinculados a los polos de desarrollo, los que han obtenido una mayor atención por parte del Estado.

Aunado al pobre desempeño de las municipalidades, se da también una concentración excesiva de los servicios sociales en las zonas urbanas, de modo que, no sólo las comunidades no participan en la gestión de sus propios problemas, sino que éstos son tratados de manera desigual de acuerdo a su ubicación geográfica.

Algunos sectores que promueven la simplificación del Estado, plantean la municipalización de los servicios. Esto es, que las funciones de las instituciones

gubernamentales sean desplazadas hacia las municipalidades.

Este planteamiento anterior, novedoso e interesante tiene una limitación que cuestiona seriamente la viabilidad y la factibilidad de la propuesta para Centroamérica, y en último término su verdadero potencial democratizador. En efecto, en nuestros países no existe la tradición municipal necesaria como para que una acción de esta naturaleza tenga suficiente éxito.

Además, dudamos de que la descentralización de las funciones se encuentre acompañada de los fondos necesarios para su operativización. Por otro lado, el desarrollo del municipio en nuestros países se ha caracterizado por lo que podríamos llamar "una administración artesanal" de los recursos, ya que sus ejecutores no cuentan con la capacitación gerencial, ni los mecanismos de control y evaluación necesarios para cumplir de manera técnica con lo encomendado. Asimismo, el liderazgo político del municipio se determina en muchos casos por aspectos tradicionales, donde la cesión del poder se da por un reconocimiento económico o familiar más que por un reconocimiento por su labor técnicopolítica en las funciones públicas.

Si bien, parece indispensable que las comunidades ejerzan una mayor participación en la búsqueda de las soluciones a sus problemas particulares, la política va más allá de esta dimensión individual, y no sólo constituye un instrumento del Estado para resolver los problemas locales, sino al mismo tiempo, es un espacio de dis-

cusión, negociación y resolución de problemas que tienen una dimensión colectiva y trasciende por lo tanto, la esfera particular y local.

¿Cómo conciliar una democratización del Estado que recoja los intereses comunales con una democratización de la política en general? En otras palabras, ¿cómo podemos otorgarle a la dimensión política de la política social un carácter lo suficientemente positivo como para que devenga no sólo en una gestión eficiente, sino democrática y de manera que se pueda hacer coincidir la preocupación local con la preocupación general?

Creemos que esto se alcanzaría si al mismo tiempo que democratizamos la gestión de la política de las instituciones gubernamentales que prestan los servicios, incorporamos a las comunidades, a través de sus gobiernos locales, en el proceso de formulación y administración de la política. Estas consideraciones anteriores nos llevan a una *PROPUESTA DE MUNICIPALIZACION DE LA GESTION Y FORMULACION DE LA POLITICA*, donde planteamos que los gobiernos locales se conformen en una unidad político-administrativa de planificación, coordinación, catalización y gestión de los servicios.

No estamos proponiendo que las municipalidades asuman la prestación de los servicios, por cuanto, como afirmamos anteriormente, esto podría implicar, por las causas ya señaladas, en el mejor de los casos, un deterioro en calidad de éstos. Más bien, postulamos la urgencia de que las comunidades a través de los gobiernos locales par-

ticipen en la gestión y formulación de la política.

En este sentido, las unidades locales de las instituciones, continuarán prestando los servicios como tradicionalmente lo han hecho, solamente que sus acciones estarán definidas de manera concertada entre sí y con las organizaciones comunales de las distintas localidades, mediante el municipio.

La instancia en la que se llevará a cabo esta concertación de esfuerzos, la constituirá un Consejo de Coordinación de los Servicios Sociales Integrados, adscrito al gobierno local.

Este Consejo, tendrá un carácter esencialmente deliberativo, y en él se sistematizarán los problemas sociales que sufre la comunidad y las respuestas que se le darán a ellos. Además, realizará una identificación y jerarquización de las necesidades sociales del municipio.

Las funciones de este Consejo serán, además de la deliberación de los problemas, las de coordinación y planificación integrada de los servicios. El Consejo deberá controlar y evaluar los servicios, así como canalizar y ofrecer las facilidades para una respuesta oportuna de las necesidades de la comunidad.

El Consejo no tiene un carácter consultivo, pero las unidades locales prestatarias del servicio, estarán coordinadas políticamente con dicho órgano local.

Los gobiernos locales, se conformarán en una instancia evaluativa y catalizadora de la política social emprendida por las diferentes institu-

ciones. Es decir, en ella se discutirán los problemas de las localidades, otorgándoles un carácter verdaderamente público. Procurando, además, conciliar la racionalidad presente en la administración con la racionalidad basada en la organización del consenso.

### **La democratización de la toma de decisiones: el desafío**

Una propuesta que incorpore a las municipalidades en la gestión y formulación de la política social, sin que dicha función sea asumida por ellas definitivamente, debe tomar en consideración necesariamente, una redefinición de los mecanismos de toma de decisiones en las instituciones gubernamentales encargadas de prestar dichos servicios.

Esta redefinición, a nuestro criterio, debe ir orientada hacia la democratización de la toma de decisiones. Esto se alcanzaría si participan de manera paritaria los distintos sectores involucrados en la política social.

Hasta ahora, los sectores beneficiarios de la prestación de los servicios, que no cuentan con una

organización formal, han sido marginados de la definición de la política. Los empresarios y empleados públicos, al estar conformados en órganos corporativos con gran capacidad de presión, de manera directa e indirecta han logrado obtener un peso, a veces significativo en la política.

Es necesario, por lo tanto, definir instancias para que participen los sectores beneficiarios, pero al mismo tiempo, es indispensable que dicha participación se realice de manera concertada con los otros sectores involucrados (empresarios, sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas... etc ) y las instituciones gubernamentales.

La ausencia de una instancia política centralizada que otorgue una relativa coherencia y ordenamiento a la formulación y administración del sector estatal dedicado a la "cuestión" social, ha propiciado aún más esta desigual participación.

En otros términos, se debe descentralizar la toma de decisiones tanto a nivel de las unidades locales como de las instancias políticas. Esta descentralización se alcanzaría mediante la creación de una AUTORIDAD POLITICA DEMOCRATIZADA.<sup>7</sup>

Dicha Autoridad estaría conformada por representantes de los diferentes sectores sociales, las instituciones gubernamentales encargadas de la política social y la representación de los gobiernos locales. Esta tendrá la responsabilidad de formular las orientaciones generales de la política social, concertando los diferentes intereses, y fundamentalmente atendiendo las necesidades de las comunidades

7. Retomamos la propuesta que realiza el ILPES, de organizar una Autoridad Política que de coherencia a la formulación y administración de la política y a la organización del sector. No obstante, pensamos que ésta debe estar compuesta no sólo por los representantes gubernamentales, sino también por los otros sectores involucrados, particularmente los beneficiarios, representados por las organizaciones comunitarias del municipio.

canalizadas por medio de los gobiernos locales.

De este modo, se lograría un mecanismo integrado que conlleve a la sistematización nacional de las nece-

sidades, y se le otorgaría al municipio el poder político-administrativo necesario para que resuelva la problemática social lo más cerca del sitio donde se producen las demandas

◊

# El ICAP en Centroamérica

## Información sobre seminarios de Recursos Humanos,

Carlos Molina Osegueda\*

ICAP-IEAP

---

PRESENTA LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS POR EL PROYECTO ICAP-IEAP PARA EL AÑO 1990 EN EL CAMPO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO, REFORMA DEL ESTADO, GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y AJUSTE ESTRUCTURAL.

### Presentación

Las actividades programadas para el año 1990 por el Proyecto ICAP-IEAP son producto de los acuerdos tomados durante la Primera Conferencia América Central-Comunidad Económica Europea sobre Reforma de la Administración Pública, celebrada en San José, Costa Rica, del 5 al 8 de setiembre de 1989. Esta conferencia versó sobre cuatro temas generales: Nuevas formas de organización, planificación y presupuesto, recursos humanos y sistemas de información para la gestión.

Los trabajos presentados a esta reunión regional serán publicados en un libro que se espera esté listo para su distribución en enero de 1991. Cabe aclarar que se trata de trabajos muy in-

formativos y voluminosos, cuya preparación para fines de publicación ha demandado mucho trabajo de edición. El libro, que incluye trabajos centroamericanos y europeos, aparecerá en dos volúmenes.

La Primera Conferencia recomendó que el Proyecto ICAP-IEAP concertara sus acciones durante 1990 en el campo de los Recursos Humanos en el Sector Público. Esta recomendación se basó en la convicción de los participantes de que el tratamiento de este tema tenía urgencia a raíz de los esfuerzos de ajuste macroeconómico y reforma del estado, en curso en todos los países centroamericanos. En este marco, se hizo ver que las oficinas responsables de las políticas de personal, y en especial las oficinas del Servicio Civil, enfrentarían retos nuevos y de gran magnitud, a cuya solución el Proyecto ICAP-IEAP

\* **Coordinador Convenio de Cooperación ICAP-IEAP.**

podría hacer valiosos aportes. Por otro lado, se anotó que el ICAP ya estaba atendiendo por medio de otros programas y proyectos las otras tres áreas consideradas en la Conferencia.

### **Reunión de Coordinación de Actividades en el Campo del Servicio Civil,**

*San José, 14 y 15 de junio de 1990*

Con el propósito de planificar las actividades específicas para el año 1990, el Proyecto ICAP-IEAP convocó a los gobiernos centroamericanos a una Reunión de Coordinación en la ciudad de San José, los días 14 y 15 de junio.

En este evento participaron los directores generales de las oficinas del Servicio Civil de Costa Rica, Guatemala y Honduras (únicos países centroamericanos donde existe el régimen del Servicio Civil como tal), el Director del INAP de Guatemala, y altos funcionarios salvadoreños, nicaragüenses y panameños responsables de programas de recursos humanos en sus respectivos países.

Se contó también con la participación de dos expertos europeos: el Señor Leonard Harris, Jefe del Grupo de Política de Personal del Ministerio del Tesoro de la Gran Bretaña; y el Señor Joan Prats i Calá, ex-Director del Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP) y actual docente de la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE), de Barcelona, España.

También participaron dos expertos centroamericanos quienes prepararon

y presentaron ponencias sobre la problemática centroamericana actual en materia de servicio civil. Los expertos fueron el Sr. Hugo Rolando Cuyán, ex-alto funcionario de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Guatemala y consultor independiente, y el Sr. Berman Siles, ex-director de Recursos Humanos del Instituto Costarricense de Electricidad, y actual Director de Recursos Humanos de la Bolsa Nacional de Valores de Costa Rica.

Las autoridades centroamericanas asistentes presentaron documentos y realizaron exposiciones sobre los retos que enfrenta el servicio civil centroamericano ante los procesos de ajuste macro-económico y democratización. Los expertos europeos presentaron experiencias europeas recientes en materia de políticas de personal, las que resultaron sumamente ilustrativas para la audiencia en general. Las exposiciones europeas fueron hechas ante los participantes a la Reunión de Coordinación y un número de invitados especiales de la administración pública costarricense.

La Reunión de Coordinación arribó a conclusiones que fueron plasmadas en un documento titulado "Acuerdos tomados por la Reunión de Coordinación de Actividades en el campo del servicio civil, relativos al establecimiento de una Red Centroamericana de Cooperación en el campo del servicio civil".

De manera sintética, estos acuerdos contemplan el establecimiento de una red de cooperación horizontal en el campo del servicio civil (entendido éste de manera amplia como el conjunto de

funcionarios civiles del estado y su administración y desarrollo), la cual se ocupará de proporcionar asistencia técnica especialmente en lo relativo a los retos derivados de las políticas de ajuste estructural.

Dos líneas principales de trabajo son establecidas en estos acuerdos:

- a) Actividades nacionales: actividades que el proyecto apoyará, con el fin de dar respuesta a necesidades específicas de cada gobierno centroamericano (e.g., capacitación, consultoría, sensibilización). Para atender estas necesidades, se hizo énfasis en la cooperación horizontal.

De manera especial, dentro de esta línea de trabajo quedó contemplada la realización de seminarios-talleres nacionales sobre Ajuste Macro-Económico y Recursos Humanos en el Sector Público (o temáticas similares, según las necesidades de cada país).

- b) Actividad regional: Conferencia Regional sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público (29-30 de noviembre de 1990).

### **Promoción del Proyecto ante autoridades nacionales**

A fin de dar a conocer a altas autoridades nacionales de cada país los servicios del proyecto, en el marco de los acuerdos de la Reunión de Coordinación de junio/1990

y obtener el apoyo nacional para la ejecución de las actividades previstas, se acordó llevar a cabo, por los asistentes a la Reunión de Coordinación, que representantes del proyecto visitaran los países centroamericanos. Con el respaldo de los representantes nacionales que asistieron a la Reunión de Coordinación, personal del Proyecto ICAP-IEAP, efectuó las siguientes visitas:

- *Costa Rica.*

Dado que la sede del ICAP se encuentra en San José, los funcionarios del Proyecto ICAP-IEAP asumen directamente muchas tareas que en otros países son asumidas por las contrapartes del proyecto. En Costa Rica se ha mantenido contactos permanentes con diversas autoridades. De manera especial, se ha coordinado actividades con la Dirección del Servicio Civil, y se ha mantenido informada a la Autoridad Presidencial para la Reforma del Estado.

- *El Salvador (19 y 29 de julio)*

Ministro de Hacienda; Secretario General y Asesor Jurídico del Ministerio de Planificación; Directora Ejecutiva del Centro de Capacitación; y Director de Personal, del Ministerio de Hacienda; Miembros de la Comisión del Servicio Civil.

- *Guatemala (2 de agosto)*

Vicepresidente de la República; Presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Administración

Pública; Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil; Sub-Director del INAP.

- *Honduras (3 de agosto)*

Secretario Privado de la Presidencia de la República; Ministro de Planificación; Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda; Secretario Ejecutivo de un proyecto de privatización.

- *Nicaragua (26 de julio)*

Viceministro de la Presidencia; Secretario General de la Asamblea Nacional; Director del Instituto Nacional de Administración Pública; Presidente del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

- *Panamá*

Viceministro de Planificación; Secretario General de la Contraloría General de la República; Asesor de la Presidencia de la República; Diputado a la Asamblea Legislativa; Directora de Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación.

### **Seminarios-Talleres Nacionales**

Dentro de la línea de actividades nacionales se contempló la conveniencia de realizar seminarios-talleres nacionales para introducir la temática del proyecto y detectar necesidades de asistencia técnica a nivel nacional. Complementariamente, estos seminarios tendrían el propósito de proporcionar insumos a las contrapartes

nacionales del proyecto, para la elaboración de un informe nacional a ser presentado en la Conferencia Regional a celebrarse el 29 y 30 de noviembre de 1990.

*Costa Rica*

Debido a que la temática del proyecto ya está siendo discutida en varios foros y que la Conferencia Regional se realizará en este país, se estimó que no era necesario hacer un seminario-taller nacional previo a dicha conferencia.

*El Salvador*

Seminario-Taller sobre "La Gestión de los Recursos Humanos en el Marco del Plan de Desarrollo Económico y Social en el Salvador, 1989-1994" (4 y 5 de octubre).

*Guatemala*

"Reunión Nacional de Consulta sobre el Servicio Civil frente a los Retos del Ajuste y la Democratización". Realizada el 30 de agosto.

*Honduras*

Seminario-Taller sobre "Gestión de los Recursos Humanos Gubernamentales Frente al Programa de Ajuste Estructural de la Economía". Realizado el 18 y 19 de octubre.

*Nicaragua*

"Seminario-Taller sobre la Ley del Servicio Civil". Se efectuó el 4 y 5 de octubre.

## **Panamá**

"Seminario-Taller sobre Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica y Recursos Humanos en el Sector Público". Realizado el 31 de octubre y 1º de noviembre.

### **Actividades nacionales específicas**

La Reunión de Coordinación de junio, acordó realizar actividades específicas de asistencia técnica en el campo de los recursos humanos. A solicitud de los gobiernos, y tomando en cuenta la necesidad que hubo de priorizar el uso de los recursos disponibles, el proyecto efectuó las siguientes actividades:

- Pasantía sobre Administración de Personal en el Sector Público. Realizada en San José, por la Sra. Thelma Díaz de Vásquez, Directora de Personal del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) de Panamá.
- Pasantía sobre pruebas de selección de personal. Efectuada en la Dirección del Servicio Civil de Costa Rica, por dos funcionarios de la Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala.
- Curso sobre Aspectos Humanos de la Organización, impartido en Panamá a altos funcionarios gubernamentales encargados de programas de personal.

### **Actividad Regional:**

**Conferencia Regional sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público**  
*San José, Costa Rica, 29 y 30 de noviembre de 1990.*

Esta conferencia marca la culminación de las actividades del proyecto durante el año de 1990. Constituye la segunda conferencia regional realizada en el marco del acuerdo de cooperación entre el ICAP y el IEAP.

En ella serán conocidos informes nacionales por cada país centroamericano, los resultados de los seminarios-talleres nacionales y de las actividades específicas de asistencia técnica, y se determinará líneas generales de asistencia técnica que el proyecto brindará a los gobiernos centroamericanos durante el año 1991.

La Conferencia aspira a dejar en claro cuáles son los retos más importantes que actualmente enfrenta la región centroamericana en materia de políticas de personal, como resultado de los programas de ajuste estructural actualmente en curso, y cuáles son las opciones de política viables que permitan a los gobiernos dar respuestas eficientes, eficaces y equitativas a los desafíos que se presentan en esta delicada área.

Por cada país centroamericano participarán cinco funcionarios gubernamentales de alto nivel, competentes en el área de la política de personal en el sector público. Además participarán varios expertos europeos en calidad de ponentes, funcionarios del ICAP y del IEAP

# referencias

---

EN ESTA SECCION SE PRESENTA UNA BIBLIOGRAFIA SOBRE EL TEMA GOBIERNOS LOCALES, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION. INCLUYE TANTO LIBROS COMO UN LISTADO DE REVICAP, BASE DE DATOS SOBRE LAS REVISTAS INDIZADAS DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP.

## **Bibliografía sobre descentralización**

### *Artículos de Revistas*

Alaki, A. Otshomanpita. "El desarrollo rural en el Africa Subsahariana: una óptica diferente de la descentralización política y administrativa: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. 56(3):101-136, Sept., 1989.

Ariño Ortiz, Gaspar. "Principios de descentralización y desconcentración". *Documentación Administrativa* (214): 11-34, Abr., 1988.

DESCENTRALIZACION / DESCONCENTRACION

Arouca, Sergio. "Implementación de la reforma sanitaria a través de los sistemas unificados y descentralización en salud". *Cuadernos Médico Sociales*. (47): 27-32, Mar., 1989.

Bassols Coma, M. "Servicio público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociales estatales". *Revista de Administración Pública (España)*. (84): 27-59, Sept., 1977.  
EMPRESAS PUBLICAS/SERVICIOS PUBLICOS/DESCENTRALIZACION

Bienen, Henry S. y otros. "Descentralización en Nepal: Perspectivas de los funcionarios para el desarrollo local". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. 56(3): 137-150, Sept., 1989.

Conyers, Diana. "Decentralization and development: A review of the literature". *Public Administration and Development*. 4(2):187-197, Abr., 1984.

DESCENTRALIZACION/BIBLIOGRAFIA / PAISES EN DESARROLLO / ANALISIS COMPARATIVO

García Javaloy, Joaquín. "Las autonomías regionales y la política

económica". *Documentación Administrativa*. (181): 299-395, Ene., 1979.

DESCENTRALIZACION/POLITICA ECONOMICA/DESARROLLO

Herzik, Eric B. y Pelissero, John P. "Decentralization redistribution and community development: a reassessment of the small CDBG program". *Public Administration Review*. 46(1): 31 - 36, Ene., 1986.  
DESCENTRALIZACION / DESARROLLO COMUNITARIO / PROGRAMAS LOCALES/ INVESTIGACION/ EVALUACION DE RESULTADOS

Lemieux, Vincent. "Desconcentration and decentralization: a question of terminology?". *Canadian Public Administration*. 29(2): 318-323, 1986.

Mc Gregor Jr., Eugene B. "The Institution of Public Service". *Public Administration Review*. 42(4): 304-305, Jul., 1982.

BUROCRACIA / RECURSOS HUMANOS/DESCENTRALIZACION

Nellis, John R. "Decentralization and local public finance in Tunisia". *Public Administration and Development*. 5(3): 187-204, Jul., 1985.

DESCENTRALIZACION/ADMINISTRACION LOCAL/RELACIONES CON LOS GOBIERNOS LOCALES/ GOBIERNO CENTRAL / ANALISIS DE PROCESO

Ortega, Luis. "Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las Comunidades Europeas". *Documentación Administrativa* (214): 35-92, Abr., 1988.

DESCENTRALIZACION/ESTADO

Porter, David O. y Olsen, Eugene A. "Some critical issues in government centralization and decentralization". *Public Administration Review*. 36(1):72-84, 1976.

Savoie, Donald J. "Government decentralization: a review of some management considerations". *Canadian Public Administration*. 28(3): 440-446, 1985.

DESCENTRALIZACION / GESTION ADMINISTRATIVA

Simeon, Richard. "Considerations on centralization and decentralization". *Canadian Public Administration*. 29(3):445-461, 1986.

CENTRALIZACION / DESCENTRALIZACION / PERSPECTIVAS

Veira, Paulo Reis. "Em busca de uma teoria de descentralizacao". *Revista de Administracao Pública*. (2): 45-70, Jul., 1967.

Villaca Mendes, Eugenio. "El sistema unificado y descentralizado en salud en el actual contexto de la reforma sanitaria brasileña". *Cuadernos Médico Sociales*. (47): 19-26, Mar., 1989.

### *Libros y otros documentos*

Dente, Bruno, ed. *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in Western democracies*. London: SAGE Publications, 1988.

GOBIERNO LOCAL / CAMBIO SOCIAL / DESCENTRALIZACION

Gangotena Ribadencira, José Raúl; Avalos Aguilar, Roberto y Retana Solís, German. *Descentralización y democratización*. Caracas: CLAD, 1989.

DEMOCRACIA/DESCENTRALIZACION

Guatemala. INAD. *Funcionamiento del sector público descentralizado en Guatemala*. Guatemala: INAD, 1974.

DESCENTRALIZACION/SECTOR PUBLICO

INAP. *Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países*. Guatemala: INAP, 1987.

DESCENTRALIZACION/DESCONCENTRACION / ADMINISTRACION PUBLICA / SERVICIOS DE SALUD / DESARROLLO REGIONAL

Ministerio de Economía. *Instituciones descentralizadas: código de cargos*. Guatemala: El Ministerio, 1977.

DESCENTRALIZACION

PRODASP. *Delegación del poder de decisión, descentralización*. Guatemala: /s.n., s.f./.

DESCENTRALIZACION

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1987.

DESARROLLO REGIONAL / DESCENTRALIZACION

Masís Iverson, Daniel. *Las entidades descentralizadas de Costa Rica*. San José, ICAP, 1977.

DESCENTRALIZACION

OPS/OMS. *Reunión sobre extensión de la cobertura en el desarrollo de la enero-junio/1990*

*atención primaria de salud: Programación local y descentralización administrativa*. Santo Domingo, República Dominicana: OPS/OMS, 1982.

ATENCION MEDICA / SALUD / DESCENTRALIZACION / ADMINISTRACION / SERVICIOS DE SALUD

Seminario/Taller sobre descentralización y administración local de sistemas de salud. Washington, D.C.: OPS/OMS, 1984.

DESCENTRALIZACION / ADMINISTRACION / SALUD / SERVICIOS DE SALUD

Panamá, Ministerio de Planificación Política Económica. *Presupuesto del sector público descentralizado*. Panamá: El Ministerio, 1982.

PRESUPUESTO/DESCENTRALIZACION

Pavez, Guillermo. *Las empresas públicas y otros organismos descentralizados en la República de Nicaragua*. San José, ICAP, 1978.

EMPRESAS PUBLICAS / DESCENTRALIZACION / SECTOR PUBLICO

"La programación local y la descentralización administrativa". En: *Reunión sobre extensión de la cobertura en el desarrollo de atención primaria de salud: programación local y descentralización administrativa*. Santo Domingo, República Dominicana: OPS, División de Servicios Integrados de Salud, 1985. pp. 8-15.

Seminario Paz, Democracia y Administración en Centroamérica. *Democratización del Estado y descentralización*. San José: ICAP, 1987.

DEMOCRATIZACION / DES-CENTRALIZACION

Vargas Fuentes, Mauricio. *Análisis situacional de los sistemas locales de salud y la descentralización de los servicios de salud en Centroamérica, Panamá y Belize: Informe de Consultoría*. San José: OPS, 1987.

García Javaloy, Joaquín. Las autonomías regionales y la política económica. *Documentación administrativa*. Vol. 18, pp. 299-395, 1979.

DESCENTRALIZACION / POLITICA ECONOMICA / DESARROLLO

Diamant, Alfredo. La descentralization. *Revue Francaise D'Administration Publique*. Vol. 21, pp. 52-56, 1982.

DESCENTRALIZACION / ANALISIS COMPARATIVO / ASPECTOS POLITICOS

Clauzel, Jean. La redistribution des-competences. *Revue Francaise D'Administration Publique*. Vol. 21, pp. 71-78, 1982.

DESCENTRALIZACION / REFORMAS ADMINISTRATIVAS / GOBIERNO REGIONAL

Pourchon, Maurice. La redistribution des competences. *Revue Francaise D'Administration Publique*. Vol. 21, pp. 78-81, 1982.

DESCENTRALIZACION / GOBIERNO REGIONAL / TOMA DE DECISIONES

Laignel, Andre. L'Allegement des Controles. *Revue, Francaise D'Administration Publique*. Vol. 21, pp. 127-129., 1982.

DESCENTRALIZACION / GOBIERNO LOCAL / ASPECTOS FINANCIEROS

Meny, Yves. La Politique de Decentralization: Reforme de Societe ou Reforme pour les Elites. *Revue Francaise D'Administration Publique*. Vol. 26, pp. 297-306, 1983.

DESCENTRALIZACION / INTEGRACION / REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Cournot, Claude. Developpment, Administration Territoriale et Participation de la Population. L'Exemple du Senegal (1960-1977). *Revue Francaise D'Administration Publique*. Vol. 7, pp. 503-523, 1978.

DESCENTRALIZACION / DESARROLLO RURAL / PARTICIPACION SOCIAL

Baecque, Francis De. La Descentralization Territoriale en Amerique Latine. *Revue Francaise D'Administration Publique*. Vol. 12, pp. 723-796, 1979.

DESCENTRALIZACION / POLITICA FISCAL / GOBIERNO LOCAL

Khan, Iltija H. Consequences of Democratic Decentralization in India. *Canadian Public Administration*. Vol. 10, No. 2, pp. 181-196, 1967.

DESCENTRALIZACION / ASPECTOS POLITICOS / ASPECTOS SOCIALES

Bowland, James G. Geographical Decentralization in the Canadian Federal Public Service. *Canadian Public Administration*. Vol. 10, No. 3, pp. 323-365, 1967

DESCENTRALIZACION / ASPECTOS GEOGRAFICOS / SECTOR PUBLICO

Yeomans, D. R. Decentralization of Authority. *Canadian Public Administration*. Vol. 12, No. 1, pp. 9-25, 1969.

DESCENTRALIZACION / TOMA DE DECISIONES / ASPECTOS JURIDICOS

- Bassols Coma, M. Servicio Público y Empresa Pública: Reflexiones sobre las llamadas Sociales Estatales. *Revista de Administración Pública* (España), No. 84, pp. 27-59, 1977.  
EMPRESAS PUBLICAS / SERVICIOS PUBLICOS / DESCENTRALIZACION
- Wuyts, Herman. Les Reformes de L'Administration Locale em Belgique depuis 1960. *Revue Francaise D' Administration Publique*. No. 17, pp. 51-65, 1981.  
REFORMAS AGRARIAS/GOBIERNO LOCAL/ DESCENTRALIZACION
- Mc Gregor Jr. Eugene B. The Institution of Public Service. *Public Administration Review*. Vol. 42, No. 14, pp. 304-305, 1982.  
BUROCRACIA / RECURSOS HUMANOS / DESCENTRALIZACION
- Dwight Jr., James S. Le Federalisme. *Revue Francaise D' Administration Publique*, No. 21, pp. 21-26, 1982.  
PODER POLITICO / REFORMAS ADMINISTRATIVAS / DESCENTRALIZACION
- Fritschler, A. Lee. La Redistribution des competences. *Revue Francaise D' Administration Publique*. No. 21, pp. 63-66, 1982.  
BUROCRACIA / TOMA DE DECISIONES / DESCENTRALIZACION
- Murray, Sylvester. La redistribution des competences. *Revue Francaise D' Administration Publique*. No. 21, pp. 66-67, 1982.  
GOBIERNO LOCAL / DERECHOS CIVILES / DESCENTRALIZACION
- Laignel, Andre. Le financement du systeme local. *Revue Francaise D' Administration Publique*. No. 21, pp. 98-100, 1982.  
REFORMAS TRIBUTARIAS / ADMINISTRACION FISCAL / DESCENTRALIZACION
- Holleaux, Andre. La politique culturelle francaise. *Revue Francaise D' Administration Publique*. No. 22, pp. 237-280, 1982.  
POLITICA CULTURAL / NACIONALISMO / DESCENTRALIZACION
- Henry-Meininger, Marie-Christine. La participation des Usaggrs. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 26, pp. 420-429, 1983.  
PARTICIPACION SOCIAL / CONSECUENCIAS SOCIALES / DESCENTRALIZACION
- Bours, Adriaan. La reforme de l' Administration locale aux Pays-Bas. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 17, pp. 173-185, 1981.  
REFORMAS ADMINISTRATIVAS / REGIONALIZACION / DESCENTRALIZACION
- Delion, Andre G. Le controle Financier des Villes. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 18, pp. 321-331, 1981.  
ADMINISTRACION FINANCIERA / GOBIERNO LOCAL / DESCENTRALIZACION
- Murray, Edwin A. The social response process in comercial banks: an empirical investigation. *The Academy of Mangement Review*. Vol. 1, No. 3, pp. 5-15, 1976.  
BANCOS COMERCIALES / INVESTIGACION SOCIAL / DESCENTRALIZACION
- Modden, Tore. Aspectos de L' Administration Publique Finlandaise. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 8, pp. 819-832, 1978.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS / DES-  
CENTRALIZACION/ DESCENTRALIZACION

Ndiaye, Birame. Participation a la gestion des Affaires Publique: les Communautés Rurales Senegalaises. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 11, pp. 539-572, 1979.

COMUNIDADES RURALES / PARTICI-  
PACION ESTATAL / DESCENTRALIZACION

Durand - Prinborgne, Claude. Le Recoors a la Deconcentration au Ministère de L'Education. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 12, pp. 809-824, 1979.

DESCONCENTRACION INDUSTRIAL / PO-  
LITICA EDUCATIVA/ DESCENTRALIZACION

### **Bibliografía sobre descentralización administrativa**

#### *Libros y otros documentos*

Arias Valverde, Oscar. *La tutela administrativa en la descentralización funcional costarricense*. San Jose: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1982.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA /  
DERECHO ADMINISTRATIVO

Ariño Ortiz, Gaspar. *Descentralización y planificación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1972. Colección de Estudios de Administración Local.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Bertrand, Michel-Jean. *Geografía de la administración: el impacto espacial*

*del ejecutivo en las capitales nacionales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.

ADMINISTRACION / EJECUTIVOS / DES-  
CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Costa Rica. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. *Regionalización de la administración pública*. San José: OFIPLAN, 1979.

ADMINISTRACION PUBLICA / DESARRO-  
LLO REGIONAL / PLANIFICACION SECTO-  
RIAL / REGIONALIZACION / DES-  
CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

\_\_\_\_\_. *Decreto de Re-  
gionalización No.9501-P-OP*, San  
José: OFIPLAN, 1979.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Craig, J. *Studies in decentralization: Papua New Guinea, Botswana, Sri Lanka*. Oxford: University of Manchester, 1981.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA /  
DERECHO ADMINISTRATIVO

Debbasch, Charles. *La decentralisation por la renovation de l'etat*. París: Presses Universitaires de France. 1976.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

García Morales, Aldo Estuardo. *Diagnóstico situacional sobre el funcionamiento actual de las unidades de organización y métodos en el sector público descentralizado de Guatemala*. Guatemala: INAP, 1982.

SECTOR PUBLICO/ DESCENTRALIZACION  
ADMINISTRATIVA / ADMINISTRACION  
PUBLICA

Gunsteren, Herman R. van. *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: John Wiley & Sons, 1976.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

ICAP/BID. *Entidades públicas descentralizadas del istmo centroamericano*. San José: ICAP, 1979.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Institute of Public Administration. *Metropolitan area government and decenralization of large cities*. Berlín: El Instituto, 1983.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / ADMINISTRACION PUBLICA

Jay, Anthony, Centralization or decenralization. En: Lazarus, Harold et al. *The progress of management*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Jiménez Castro, Wilburg. Problemática de la gestión en las instituciones descentralizadas administrativamente. En: ICAP/BID. Programa de Cooperación Técnica. *Informe del ciclo de adiestramiento en El Salvador*. (Nov. 1977-Feb. 1978). San José, 1978.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

México. Secretaría de la Presidencia. *Desconcentración administrativa*. México: La Secretaría, 1976.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

*Subproyecto: Viabilidad de los procesos de descentralización y desconcentración administrativa de los servicios públicos de salud en el contexto de la administración*

*pública en Centroamérica y Panamá: El Caso de Costa Rica*. San José: ICAP, 1988.

SERVICIOS DE SALUD / SALUD PUBLICA / POLITICAS DE SALUD / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Romero Pérez, Jorge Enrique. *Derecho administrativo y estado costarricense: la descentralización a debate*. San Pedro: Facultad de Derecho, U.C.R., 1984.

DERECHO ADMINISTRATIVO / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / OLIGARQUIA

Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. *Consideraciones sobre la estructura de remuneraciones del sector descentralizado*. Panamá: El Ministerio, 1980.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Prat, Julio A. *Los entes autónomos en la descentralización funcional uruguaya*. Montevideo: A.M. Fernández, 1971.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Wagener, Frido. *The administration of metropolitan areas*. Berlin: / Congress Berlin, 1983.

INTERNATIONAL CONGRESS OF ADMINISTRATIVE SCIENCES / ADMINISTRACION PUBLICA / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL

Kettl, Donald F. The fourth face of federalism. *Public Administration Review*. Vol. 41, No. 3, pp. 366-371, 1981.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GESTION FINANCIERA / COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL

Flanagan, Scott C. Kim, Shik Hae. National aid and local autonomy en Japan: the impact of Central Financing on Prefectural Expenditures. *Administration an Society*. Vol. 14, No. 1, pp. 35-80, 1982.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES

Rogers, Theresa F. Friedman, Nathalie. Decentralizing city government: the citizen survey as a guide for planning and implementing institucional change. *Administration and Society*. Vol.10, No. 2, pp. 177-202, 1978.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL / CAMBIO ORGANIZACIONAL

Carranza, Ernesto. Las relaciones financieras intergubernamentales y desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano*. No. 10, pp. 133-144, 1986.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / DESARROLLO REGIONAL / PLANIFICACION REGIONAL

Terrel, Paul. Beyond the categories: Human service managers view the new federal did. *Public Administration Review*. Vol. 40, No. 1, pp. 47-54, 1980.

SERVICIOS SOCIALES / GERENTES / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Yessian, Mark R. The generalist perspective in the new bureaucracy: an account from the field. *Public Administration Review*. Vol. 40, No. 2, pp. 138-149, 1980.

BUROCRACIA / SERVICIOS SOCIALES / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Kearney, Richard C. Garey, Robert. B. American federalism and the management of radioactive wastes. *Public Administration Review*. Vol. 42, No. 1, pp. 14-24, 1982.

POLITICA AMBIENTAL / PROBLEMAS POLITICOS / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Postal, Patrick. La Gestion de la Recherche Publique au Royaume-Uni. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No. 16, pp. 749-761, 1980.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO / POLITICA DE INVESTIGACION / DESCENTRALIZACION

Black, Edwin R. Cairns, Alan C. A Different Perspective on Canadian Federalism. *Canadian Public Administration*. Vol. 9, No. 1, pp. 27-44, 1966.

DOCTRINAS POLITICAS / COMPORTAMIENTO POLITICO / DESCENTRALIZACION

## Bibliografía sobre Gobierno Local

### Artículos de Revistas

Chavez, Edison. "Algunas consideraciones en torno al papel de los municipios pequeños en el desarrollo económico". *Selección de Documentos Clave: Gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2):57-62. Dic., 1985.

Chile. Delegación de la República de. "El rol del gobierno local en el desarrollo económico nacional". *Selección de Documentos clave:*

- gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2):41-54, Dic., 1985.
- De León, Marco Julio. "La Planificación local y el municipio en el desarrollo regional". *Selección de Documentos Clave: Gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2): 65-75, Dic., 1985.
- Hernández, Antonio María. "El rol del municipio en el desarrollo económico y el caso argentino". *Selección de Documentos Clave: Gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2): 19-39, Dic., 1985.
- Nickson, Andrew. "El papel del gobierno local en el desarrollo económico: una visión general". *Selección de documentos clave: gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2):7-16, Dic., 1985.
- Ornes de Albornoz, Beatriz. "Planificación local y desarrollo de la comunidad". *Selección de Documentos Clave: gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2):89-114, Dic., 1985.
- Ramírez, Claudio. "Experiencia dominicana en el desarrollo municipal. Aspecto administrativo y legal". *Selección de Documentos Clave: gobierno local y desarrollo económico en América Latina*. 2(2):77-86, Dic., 1985.
- Wilson, Woodrow. La formación del gobierno congresional. *Revista de Administración Pública (México)*. No. 41, pp. 135-158, 1980.
- GOBIERNO LOCAL / POLITICA GUBERNAMENTAL / LEGISLACION
- Schneider, Mark. Swinton, David. Introductory Comments. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 1, pp. 12-16, 1979.
- GOBIERNO LOCAL/ TOMA DE DECISIONES / TECNICAS ADMINISTRATIVAS
- Mead, Lawrence M. Institutional analysis for state and local government. *Public Administration Review*. Vol.39, No. 1, pp. 26-30, 1979.
- GOBIERNO LOCAL / POLITICAS PUBLICAS / ANALISIS DE SISTEMAS
- Stipak, Brian. Citizen satisfaction with urban services: potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 1, pp. 46-52, 1979.
- GOBIERNO LOCAL / OPINION PUBLICA / SERVICIOS PUBLICOS
- Vocino, Thomas. Pernacciaro, Samuel J. Blanchard, Paul D. An evaluation of private and university consultants by State and local officials. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 3, pp. 205-210, 1979.
- GOBIERNO LOCAL/ CONSULTORES/ TECNICAS DE EVALUACION
- Kraemer, Kenneth L. Perry, James L. The federal push to bring computer applications to local governments. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 3, pp. 260-270, 1979.
- GOBIERNO LOCAL/ COMPUTADORAS/ SISTEMAS INFORMACION ADMINISTRATIVA
- Wikstrom, Nelson. The mayor as a policy leader in the council-manager form of government: a view from the field. *Public Administration Review*. Vol. 39, No.3, pp. 270-276, 1979.
- GOBIERNO LOCAL / LIDERAZGO / PODER POLITICO

Olsen, John B. Applying business management skills to governmental operations. *Public Administration Review*. Vol.39, No. 3, pp. 282-289, 1979.

GOBIERNO LOCAL / TECNICAS ADMINISTRATIVAS / LIDERAZGO

Morgan, David R. Urban planning: using a Delphi as a decision-making aid. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 4, pp. 380-384, 1979.

GOBIERNO LOCAL / PARTICIPACION SOCIAL / PLANIFICACION URBANA

Apfel, Jeffrey. Worthley, John A. Academic Technical Assistance: the University and State Government. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 5, pp. 408-414, 1979.

GOBIERNO LOCAL / UNIVERSIDADES / COOPERACION TECNICA

Daneke, Gregory A. Kolbus-Edwards, Patricia. Survey Research for Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 5, pp. 421-426, 1979.

GOBIERNO LOCAL / METODOS DE INVESTIGACION / ENCUESTAS SOCIALES

Brown, Antony. Technical assistance to rural communities: stopgap or capacity building. *Public Administration Review*. Vol. 40, No. 1, pp. 18-23, 1980.

GOBIERNO LOCAL / AMBIENTE RURAL / COOPERACION TECNICA

Lorestano, Patricia S. Gordon, Stephen B. Public vs. Private: small government contracting with the private sector. *Public Administration Review*. Vol. 40, No. 1. pp. 29-34, 1980.

GOBIERNO LOCAL / CONTRATACION / SECTOR PRIVADO

Joehnk, Michael D. Kedwell, David S. A look at competitive and negotiated underwriting cost in the municipal bond market. *Public Administration Review*. Vol. 40, No. 3, pp. 222-225, 1980.

GOBIERNO LOCAL / POLITICA FINANCIERA / ANALISIS ADMINISTRATIVO

Hamilton, Randy H. Bernard Shaw's Reflections on Being a City Councilman. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 4, pp. 317-320, 1980.

GOBIERNO LOCAL / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO REGIONAL

Methe, David T. Perry, James L. The impacts of collective bargaining on local government service S: a review of research. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 4, pp. 359-371, 1980.

GOBIERNO LOCAL / EMPLEADOS PUBLICOS / NEGOCIACION COLECTIVA

Mikulecky, Thomas J. Intergovernmental Relations Strategies for the Local Manager. *Public Administration Review*. Vol.40, No.4, pp. 379-381, 1980.

GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES / EFICACIA

Cayer, N. Joseph. Sigelman, Lee. Minorities and Women in State and Local Government: 1973-1975. *Public Administration Review*. Vol.40, No.5, pp. 443-450, 1980.

GOBIERNO LOCAL / POLITICA DE EMPLEO / DESIGUALDAD SOCIAL

Stipak, Brian. Local Governments. Use of Citizen Surveys. *Public Ad-*

- ministration Review*. Vol. 40, No. 5, pp. 521-525, 1980.
- GOBIERNO LOCAL / ENCUESTAS SOCIALES / INVESTIGACION DE OPERACIONES
- Fitzgerald, Michael R. Durant, Robert F. Citizen Evaluations and Urban Management: Service Delivery in an Era of Protest. *Public Administration Review*. Vol.40, No.6, pp. 585-594, 1980.
- GOBIERNO LOCAL / SERVICIOS PUBLICOS / OPINION PUBLICA
- Wolman, Harold. Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure: A cross National Analysis. *Journal of Public Policy*. Vol.3, No.3, pp. 245-264, 1983.
- GOBIERNO LOCAL / ORGANIZACION ADMINISTRATIVA / FINANZAS LOCALES
- Savas, E.S. Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery. *Public Administration Review*. Vol.41, No.1, pp.46-52, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / SERVICIOS PUBLICOS / SECTOR PRIVADO
- Usher, Charles L. Cornia, Gary C. Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting. *Public Administration Review*. Vol. 41, No.2, pp.229-235, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / POLITICA PRESUPUESTARIA / INVESTIGACION
- Groszyk J.R., Walter S. Madden, Thomas J. Managing without Immunity: The Challenge for State and Local Government Officials in the 1980's. *Public Administration Review*. Vol.41, No.2, pp. 268-278, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / RELACIONES ENTRE LOS GRUPOS / JURISPRUDENCIA
- Lowell, Catherine, Tobin, Charles. The Mandate Issue. *Public Administration Review*. Vol.41, No.3, pp.318-331, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / REFORMAS ADMINISTRATIVAS / CENTRALIZACION
- Cigler, Beverly A. Organizing for Local Energy Management: Early Lessons. *Public Administration Review*. Vol.41, No.4, pp.470-479, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / CONSERVACION DE RECURSOS / POLITICAS PUBLICAS
- Coe, Charles K. Life Cycle Costing by State Government. *Public Administration Review*. Vol.41, No.5, pp.564-569, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / RECURSOS ENERGETICOS / POLITICAS PUBLICAS
- Gargan, John J. Consideration of Local Government Capacity. *Public Administration Review*. Vol.41, No.6, pp.649-658, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / EFICACIA / PLANIFICACION RURAL
- Schroeder, Larry. Local government Multi-Year Budgetary Forecasting: Some Administrative and Political Issues. *Public Administration Review*. Vol.42, No.2, pp.121-127, 1982.
- GOBIERNO LOCAL / POLITICA PRESUPUESTARIA / REFORMAS ADMINISTRATIVAS
- Florestano, Patricia S. Revenue-Raising Limitations on Local Government: A Focus on Alternative Responses. *Public Administration Review*. Vol.41, No.Esp., pp.122-131, 1981.

- GOBIERNO LOCAL / POLITICA FISCAL / GASTOS PUBLICOS
- Bowman, John H. Urban Revenue Structures: An Overview of Patterns, Trends, and Issues. *Public Administration Review*. Vol.41, No.Esp., pp. 131-143, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / INGRESOS FISCALES / AYUDA FINANCIERA
- Straussman, Jeffrey D. More Bang for Fewer Bucks? or How Local Governments can Rediscover the Potentials (and Pitfalls) of the market. *Public Administration Review*. Vol.41, No.Esp., pp. 150-158, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / CONDICIONES FINANCIERAS / SERVICIOS PUBLICOS
- Glassberg, Andrew. The urban fiscal crisis becomes routine. *Public Administration Review*. Vol.41, No. Esp., pp.165-172, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / RECURSOS PRESUPUESTARIOS / DEFICIT
- Lovell, Catherine H. Envolving Local Government Dependency. *Public Administration Review*. Vol.41, No. esp., pp. 189-202. 1981.
- GOBIERNO LOCAL / CENTRALIZACION / AYUDA FINANCIERA
- Fuentes Mohr, Fernando. Características y Experiencias Preliminares de un Programa de Capacitación en Administración Municipal en Panamá. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No.3, pp. 83-97, 1982.
- GOBIERNO LOCAL / PROGRAMAS DE CAPACITACION / FUNCION PUBLICA
- Mény, Yves. Le Federalisme. *Revue Francaise d'Administration Publique*, No.21, pp. 26-30, 1982.
- GOBIERNO LOCAL / INTERVENCION DEL ESTADO / PLANIFICACION
- Murray, Sylvester. La Redistribution des Competences. *Revue Francaise d'Administration Publique*, No.21, pp.66-67, 1982.
- GOBIERNO LOCAL / DERECHOS CIVILES / DESCENTRALIZACION
- Mikesell, John L. Le Financement du Systeme Local. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.21, pp.91-95, 1982.
- GOBIERNO LOCAL / FINANCIAMIENTO / ADMINISTRACION FISCAL
- Divay, Gerard, Leveillee, Jacques. Le processus de Reforme Municipale dans le Caere de la Croissance de L'Etat Quebecois. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.17, pp. 67-83, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / REFORMAS ADMINISTRATIVAS / REGIONALIZACION
- Morell Ocana, Luis. Le Processus de Reforme Locale en Espagne. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.17, pp. 85-91. 1981.
- GOBIERNO LOCAL / CONTROL ADMINISTRATIVO / REFORMA ECONOMICA
- Dumas, Jean. Sadran, Pierre. Le processus de Reforme Communale en France. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.17, pp.93-131, 1981.
- GOBIERNO LOCAL / PARTICIPACION ESTATAL / CAMBIO SOCIAL
- Debbasch, Charles. Pontier, Jean-Marie. L'Administration des Grandes Villes en France. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.18, pp.295-309, 1981.

GOBIERNO LOCAL / PLANIFICACION URBANA / REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Becquart-Leclercq, Jeanne. Repartition des Pouvoirs et Formes Comparees D'Administration Locale Aux Etats-Unis. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.19, pp.499-519, 1981.

GOBIERNO LOCAL / MARCO INSTITUCIONAL / ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

MacKinnon, Fred R. Local Government and Welfare. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No.1, pp.31-41, 1960

GOBIERNO LOCAL / SEGURIDAD SOCIAL / CONDICIONES ECONOMICAS

De Bard, August A. Council-Manager Government in Halifax. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No.1, pp.76-81, 1960.

GOBIERNO LOCAL / ASPECTOS ADMINISTRATIVOS / GOBIERNO LOCAL

Mooney, George S. The Canadian Federation of Mayors and Municipalities: Its role and Function. *Canadian Public Administration*, Vol.3, No.1, pp. 82-92, 1960.

GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL / ASOCIACIONES

O'Connell, Martin. Municipal Borrowing: Problems and Prospect. *Canadian Public Administration*. Vol.6, No.1, pp.64-83, 1963.

GOBIERNO LOCAL / PRESTAMOS / ASPECTOS ECONOMICOS

Anagnoson, J. Theodore. Bureacratic Rections to Political Pressures: Can a Grant Agency "Manage" its Political Pressures? *Administration and*

*Society*. Vol.15, No.1, pp. 97-118, 1983.

GOBIERNO LOCAL / PODER POLITICO / TEORIA DE LA ORGANIZACION

Rowat, Donald C. Anote on the Uniqueness of the Study of Local Government. *Canadian Public Administration*. Vol.26, No.3, pp.441-446, 1983.

GOBIERNO LOCAL / DEMOCRACIA / POLITICA GUBERNAMENTAL

Hanson, Eric J. The Changing Structure of Local Government in Alberta. *Canadian Public Administration*. Vol.1, No.3, pp.26-31, 1958.

GOBIERNO LOCAL / CAMBIO ORGANIZACIONAL / REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Ardant, Phillippe. La Reforme de L'Administration Locale en Chine (Loi du 1er. Juillet 1979). *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.12, pp. 767-789, 1979.

GOBIERNO LOCAL / MARCO INSTITUCIONAL / EFICACIA

Suski, Julian G. The Structure of Municipal Government in Canada and in Europe. *Canadian Public Administration*. Vol.8, No.3, pp. 307-324, 1965.

GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL / ANALISIS COMPARATIVO

Young, Dennis A. Canadian Local Government Development: Some Aspects of the Commissioner and City Manager Forms of Administration. *Canadian Public Administration*. Vol.9, No.1, pp. 55-68, 1966.

GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL / GESTION

Jones, Murray V. Urban Focus and Regional Planning. *Canadian Public Administration*. Col.9, No.2, pp. 177-179, 1966.

GOBIERNO LOCAL / PLANIFICACION URBANA / POLITICA REGIONAL

Sharp, Evelyn. Local Government Organization in England. *Canadian Public Administration*. Vol.10, No.2, pp.265-281, 1967.

GOBIERNO LOCAL / SISTEMAS POLITICOS / REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Rainey, Glenn W. Kline, Robert L. Administrative Resurgence and Policy Innovation: The impact of the community development act on Local Governance. *Administration and Society*. Vol.11, No.3, pp.307-334, 1979.

GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES / DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Abney, Glenn. Lauth, Thomas P. Councilmanic Intervention in Municipal Administration. *Administration and Society*. Vo.13, No.4, pp.435-456, 1982.

GOBIERNO LOCAL / REFORMAS ADMINISTRATIVAS / MANDOS SUPERIORES

Marvel, Mary K. Implementation and Safety Regulation: Variations in Federal and State Administration under OSHA. *Administration and Society*. Vol.14, No.1, pp. 15-33, 1982.

GOBIERNO LOCAL / EJECUCION DE PROYECTOS / RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Neiman, Max. Lovell, Catherine. Federal and State Mandating: A first look at the Mandate Terrain. *Administra-*

*tion and Society*. Vol.14, No.3, pp.343-372, 1982.

GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES / AUTORIDAD

Abney, Glenn. Herderson, Thomas A. Federal and State Impact on Local Governments: A Research Not on the Views of Local Chief Executives. *Administration and Society*. Vol.14, No.4, pp.469-480, 1983.

GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES / MANDOS SUPERIORES

Skelcher, Chris et. al. Centre Local Linkages: The Impact of Policy Planning Systems. *Journal of Public Policy*. Vol.3, No.4, pp.419-434, 1983.

GOBIERNO LOCAL / SISTEMAS DE PLANIFICACION / PLANIFICACION

Kjellberg, Francisco. Local Government Reorganization and the Development of the Welfare State. *Journal of Public Policy*. Vol.5, No.2, pp.215-239, 1985.

GOBIERNO LOCAL / INTERVENCION DEL ESTADO / SECTOR PUBLICO

Page, Edward. Laws as an Instrument of Policy: A Study in Central Local Government Relations. *Journal of Public Policy*. Vol.5, No.2, pp.241-265, 1985.

GOBIERNO LOCAL / LEGISLACION / POLITICAS PUBLICAS

Bland, Robert L. The Interest Cost Savings from Experience in the Municipal Bond Market. *Public Administration Review*. Vol.45, No.1, pp.233-237, 1985.

GOBIERNO LOCAL / FINANZAS LOCALES / LICITACION

Brecher, Charles. Retrenchment and Recovery: American Cities and the New York Experience. *Public Administration Review*. Vol.45, No.2, pp.267-274, 1985.

GOBIERNO LOCAL / FINANZAS LOCALES / CRISIS ECONOMICA

Richman, Roger. Formal Mediation Intergovernmental Disputes: Municipal Annexation Negotiations in Virginia. *Public Administration Review*. Vol:45, No.4. pp.: 510-517, 1985.

GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES / ARBITRAJE

Browne, William P. Municipal Managers and Policy: a Partial Test of the Sraa Dichotomy-Duality Model. *Public Administration Review*. Vol.45, No.5, pp.620-622, 1985.

GOBIERNO LOCAL / TOMA DE DECISIONES / ENCUESTAS

Saltzstein, Grace Hall. Institutional Barriers to Employment in Bureacracy, the Residual Effects of Organizational Reform. *Administration and Society*. Vol.18, No.1, pp.77-90, 1986.

GOBIERNO LOCAL / ADMINISTRACION DEL PERSONAL / MUJERES

Pease Garcia, Henry. Movimientos populares, Municipios y Estado. *Pensamiento Iberoamericano*. No.5, pp.127-139, 1984.

GOBIERNO LOCAL / ESTADO / SISTEMAS POLITICOS

Nelson, Danuel N. Dilemmas of Local Politics in Communist States. *The Journal of Politics*. Vol.41, No.1, pp.23-54, 1979.

COMUNISMO / GOBIERNO LOCAL / POLITICA

Danziger, James N. Computers, Local Government and the Litany to EDP. *Public Administration Review*. Vol.37, No.1, pp.28-37, 1977.

PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS / GOBIERNO LOCAL / COMPUTADORAS

Ortiz Díaz, Jose. La Administración Local en la Regionalización. *Documentación Administrativa*. No.181, pp.445-457, 1979.

GOBIERNO REGIONAL / GOBIERNO LOCAL / POLITICA GUBERNAMENTAL

David, Elizabeth. Benfit-Cost Analysis in State and Local Investment Decisions. *Public Administration Review*. Vol.39, No.1, pp.23-26, 1979.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO / GOBIERNO LOCAL / POLITICA DE INVERSIONES

Lovell, Catherine H. Coordinating Federal Grants from Below. *Public Administration Review*. Vol.39, No.5, pp.432-439, 1979.

PROGRAMAS DE DESARROLLO / GOBIERNO LOCAL / COORDINACION DE LA AYUDA

Wuyts, Herman. Les Reformes de L'Administration Locale em Belgique depuis 1960. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.17, pp.51-65, 1981.

REFORMAS AGRARIAS / GOBIERNO LOCAL / DESCENTRALIZACION

White, Louise G. Improving the Goal Setting Process in Local Government. *Public Administration Review*. Vol. 42, No.1, pp. 77-83, 1982.

- ANALISIS ADMINISTRATIVO / GOBIERNO LOCAL / POLITICAS PUBLICAS
- Greene, Kenneth R. Municipal Administrators Receptivity to Citizens and Elected Officials Contacts. *Public Administration Review*. Vol.42, No.4, pp.346-353, 1982.
- BUROCRACIA / GOBIERNO LOCAL / INVESTIGACION
- Clauzel, Jean. L'Allegement des Controles'. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No.21, pp.122-127, 1982.
- CONTROL ADMINISTRATIVO / GOBIERNO LOCAL / ASPECTOS JURIDICOS
- Laignel, Andre. L'Allegement des Controles. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No.21, pp.127-129, 1982.
- DESCENTRALIZACION / GOBIERNO LOCAL / ASPECTOS FINANCIEROS
- Richard, Pierre. Les Problemes Financiers des Grandes Villes. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No.18, pp.311-319, 1981.
- ASPECTOS FINANCIEROS / GOBIERNO LOCAL / GASTOS PUBLICOS
- Delion, Andre G. Le Controle Financier des Villes. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No.18, pp.321-331, 1981.
- ADMINISTRACION FINANCIERA / GOBIERNO LOCAL / DESCENTRALIZACION
- Moderne, Franck. Le Probleme de la Reforme Municipale au Venezuela. *Revue Francaise d' Administration Publique*. No.19, pp.521-531, 1981.
- REFORMAS ADMINISTRATIVAS / GOBIERNO LOCAL / ELECCIONES
- Whalen, Hugh J. Recent Municipal Fiscal Trends in the Atlantic Provinces. *Canadian Public Administration*. Vol.2, No.3, pp.154-172, 1959.
- POLITICA FISCAL / GOBIERNO LOCAL / ASPECTOS ECONOMICOS
- Whalen, Hugh J. Democracy and Local Government. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No. 1, pp.1-13, 1960.
- DEMOCRACIA / GOBIERNO LOCAL / TEMAS POLITICOS
- Crawford, K.G. Urban Growth and Boundary Readjustments. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No.1, pp.51-58, 1960.
- DESARROLLO URBANO / GOBIERNO LOCAL / METODOLOGIA
- Mooney, George S. The Canadian Federations of Mayors and Municipalities: Its role and Function. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No.1, pp. 82-92, 1960.
- GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL / ASOCIACIONES
- Chappell, C.H. Municipal Problems Associated with Certaintypes of Industrial Taxation. *Canadian Public Administration*. Vol.4, No.2, pp.148-153, 1961.
- IMPUESTOS LOCALES / GOBIERNO LOCAL / INDUSTRIA
- Hardy, Eric. The Serious Problems of Municipal Finance. *Canadian Public Administration*. Vol.4, No.2, pp.154-163, 1961.
- HACIENDA PUBLICA / GOBIERNO LOCAL / HACIENDA PUBLICA
- Olivier, J. Municipal Revenue Other Government Grants. *Canadian*

- Public Administration*. Vol.6, No.1, pp.57-63, 1963.  
SUBSIDIOS / GOBIERNO LOCAL / INGRESOS FISCALES
- Coldrick, M.D. The Training and Development of Senior Administrators in Canadian Municipal Government. *Canadian Public Administration*. Vol.6, No.2, pp.156-220, 1963.  
CAPACITACION / GOBIERNO LOCAL / FORMACION PROFESIONAL
- Peterson, B.H. Recruitment and Selection for Public Administration in a Municipal Perspective. *Canadian Public Administration*. Vol.7, No.2, pp.215-226, 1964.  
ADMINISTRACION DEL PERSONAL / GOBIERNO LOCAL / RECURSOS HUMANOS
- Flanagan, Scott. Kim, Shik Hae. National aid and Local Autonomy in Japan: the Impact of Central Financing on Prefectural Expenditures. *Administration and Society*. Vol.14, No.1, pp.35-80, 1982.  
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL / RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES
- Boschken, Hernan L. Organization logic for Concurrent Government in Metropolitan Areas. *The Academy of Management Review*. Vol.1, No.1, pp.5-13, 1976.  
HUMANIDADES / GOBIERNO LOCAL / DESARROLLO ORGANIZACIONAL
- Rowat, Donald C. Planning and Metropolitan Government. *Canadian Public Administration*. Vol.1, No.1, pp.14-21, 1958.
- PLANIFICACION / GOBIERNO LOCAL / GOBIENO LOCAL
- Heurte, Andre. Les Nouveaux modes D'Utilisation des Etablissements Publics. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.3, pp.483-505, 1977.  
SINDICATOS / GOBIERNO LOCAL / SERVICIOS PUBLICOS
- Morgan, John J. The Contribution of the Municipalities to the Administration of Public Welfare. *Canadian Public Administration*. Vol.7, No.2, pp.137-164, 1964.  
SEGURIDAD SOCIAL / GOBIERNO LOCAL / CONDICIONES ECONOMICAS
- Plunkett, Thomas J. The Report of the Royal Commision on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick: a Review and Commentary. *Canadian Public Administration*. Vol.8, No.1, pp.12-23, 1965.  
ADMINISTRACION FINANCIERA / GOBIERNO LOCAL / IMPUESTOS LOCALES
- Suski, Julian G. The Structure of Municipal Government in Canada and in Europe. *Canadian Public Administration*. Vol.8, No.3, pp. 307-324, 1965.  
GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL / ANALISIS COMPARATIVO
- Robson, William A. Metropolitan Government: Problems and Solutions. *Canadian Public Administration*. Vol.9, No.1, pp.45-54, 1966.  
GOBIERNO / GOBIERNO LOCAL / PROBLEMAS POLITICOS
- Young, Dennis A. Canadian Local Government Development: Some Aspects of the Commissioner and City Manager Forms of Administration.

- tion. *Canadian Public Administration*. Vol.9, No.1, pp.55-68, 1966.  
GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL / GESTION
- Beddle, A. Municipal Accounting in Canada and its Relevance to Reality. *Canadian Public Administration*. Vol.9, No.1, pp.69-87, 1966.  
CONTABILIDAD PUBLICA / GOBIERNO LOCAL / GASTOS PUBLICOS
- Hebal, John J. Approaches to Regional and Metropolitan Governments in the United States and Canada. *Canadian Public Administration*. Vol.10, No.2, pp. 197-208, 1967.  
GOBIERNO REGIONAL / GOBIERNO LOCAL / ANALISIS COMPARATIVO
- Sharma, Prabhu Datta. Decision Making in Panchayati Raj (Rural Local Government in India) the Rajasthan Experiment. *Canadian Public Administration*. Vol.11, No.2, pp.163-185, 1968.  
TOMA DE DECISIONES / GOBIERNO LOCAL / PARTICIPACION SOCIAL
- Lyden, Fremont J. Miller, Ernest G. Policy Perspectives the North West City Manager, 1966-1974 Continuity o Change? *Administration and Society*. Vol.8, No.4, pp.469-480, 1977.  
ADMINISTRACION CIENTIFICA / GOBIERNO LOCAL / FUNCIONARIOS
- Rogers, Theresa F. Friedman, Nathalie. Decentralizing City Government: The Citizen Survery as a Guide for Planning and Implementing Institutional Change. *Administration and Society*. Vol.10, No.2, pp.177-202, 1978.  
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL / CAMBIO ORGANIZACIONAL
- Rondinelli, Dennis A. Policy Coordination in Metropolitan Areas: an Ecological Perspective. *Administration and Society*. Vol.10, No.2, pp.203-233, 1978.  
PLANIFICACION URBANA / GOBIERNO LOCAL / ANALISIS ADMINISTRATIVO
- Danziger, James N. Technology and Productivity: A Contingency Analysis of Computers in Local Government. *Administration and Society*. Vol.11, No.2, pp.144-171, 1979.  
CAMBIO TECNOLOGICO / GOBIERNO LOCAL / COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL
- Abney, Glenn. Local Chief Executives: Roles in the Intergovernmental Administrative Process. *Administration and Society*. Vol.11, No.2, pp.393-410, 1980.  
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES / GOBIERNO LOCAL / MANDOS SUPERIORES
- Sundeen, Richard A. Coproduction and Communities: Implications for Local Administrator. *Administration and Society*. Vol.16, No.4, pp.387-402, 1985.  
RELACIONES ENTRE LOS GRUPOS / GOBIERNO LOCAL / RELACION COMUNITARIA
- Derycke, Pierre-Henry. Gilbert, Guy. The Public Debat of French Local Government. *Journal of Public Policy*. Vol.5, No.3, pp.387-399, 1985.

- DEUDA PUBLICA / GOBIERNO LOCAL / IMPUESTOS LOCALES
- King, John Leslie. Local Government use of Information Technology: The Next Decade. *Public Administration Review*. Vol.42, No.1, pp.25-36, 1982.
- INFORMATICA / TECNOLOGIA / GOBIERNO LOCAL
- Bolduc, Roch. Incidentes du Role Accru de L'Etat Sur la Democratie Locale. *Canadian Public Administration*. Vol.23, No.1, pp.67-75, 1980.
- PAPEL SOCIAL / INTERVENCION DEL ESTADO / GOBIERNO LOCAL
- Giles, William A. Gabris, Gerald T. Krane, Dale A. Dynamics in Rural Policy Development: The Uniqueness of Country Government. *Public Administration Review*. Vol.40, No.1, pp.24-28, 1980.
- POLITICA REGIONAL / MEDIO RURAL / GOBIERNO LOCAL
- Lewis, Carol W. Logalbo, Anthony T. Cutback Principles and Practices: A Checklist for Managers. *Public Administration Review*. Vol.40, No.2, pp.184-188, 1980.
- PRESUPUESTO NACIONAL / GERENTES / GOBIERNO LOCAL
- Slawsky, Norman J. Demarco, John J. Is the Price Right? State and Local Government Architect and Engineer Selection. *Public Administration Review*. Vol.40, No.3, pp.269-274, 1980.
- ANALISIS COSTO-BENEFICIO / PERSONAL TECNICO / GOBIERNO LOCAL
- Hickman, Dale. Berne, Robert. Stiefel, Leana. Taxing Over Tax Limits: Evidence from the Past and Policy Lessons for the Future. *Public Administration Review*. Vol.41, No.4, pp.445-453, 1981.
- POLITICA FISCAL / GASTOS PUBLICOS / GOBIERNO LOCAL
- Honadle, Beth Walter. Change and Stability in Subnational Government: Putting Reform in Perspective. *Public Administration Review*. Vol.42, No.2, pp.180-184, 1982.
- REFORMAS ADMINISTRATIVAS / CENTRALIZACION / GOBIERNO LOCAL
- McKinney, Jerome B. Process Accountability and the Creative use of Intergovernmental Resources. *Public Administration Review*. Vol.41, No. esp., pp.144-150, 1981.
- CONTABILIDAD PUBLICA / RECURSOS PRESUPUESTARIOS / GOBIERNO LOCAL
- Henry, Tom. L'Allegement des Controles. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.21, pp.107-110, 1982.
- GASTOS PUBLICOS / POLITICA FISCAL / GOBIERNO LOCAL
- Cassese, Sabino. Le Processus de Reforme Communale en Italie. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.17, pp.133-151, 1981.
- REFORMAS ADMINISTRATIVAS / TECNICAS ADMINISTRATIVAS / GOBIERNO LOCAL
- Pastor, Jose. La Croissance Urbaine de Buenos Aires. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.18, pp.33-344, 1981.
- PLANIFICACION URBANA / URBANIZACION / GOBIERNO LOCAL
- Meny, Yves. Equilibres et Mutations Au Sein du Federalisme American: L'Exemple du Systemes Scolaire

dans L'Etat de New York. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.19, pp.479-497, 1981.

ADMINISTRACION DE LA ENSEÑANZA / DESCENTRALIZACION / GOBIERNO LOCAL

Spilioto Poulus, Epaminondas. Administration et Droit Administratif Helleniques. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.19, pp.539-559, 1981.

DERECHO ADMINISTRATIVO / DESCENTRALIZACION / GOBIERNO LOCAL

Hardy, Eric. Provincial-Municipal Relations: With Emphasis on the Financial Relationships Between Provinces and Local Government. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No.1, pp.14-30, 1960.

RELACIONES BILATERALES / ASPECTOS FINANCIEROS / GOBIERNO LOCAL

De Bard, August A. Council-Manager Government in Halifax. *Canadian Public Administration*. Vol.3, No.1, pp.76-81, 1960.

GOBIERNO LOCAL / ASPECTOS ADMINISTRATIVOS / GOBIERNO LOCAL

Fledman, Lionel D. Legislative Control of Municipalities in Ontario. *Canadian Public Administration*. Vol.4, No.3, pp.244-309, 1961.

PODER LEGISLATIVO / ASPECTOS ADMINISTRATIVOS / GOBIERNO LOCAL

Powell, C.W. Provincial - Municipal Financing. *Canadian Public Administration*. Vol.6, No.1, pp.84-91, 1963.

FINANCIAMIENTO / GOBIERNO REGIONAL / GOBIERNO LOCAL

Rowat, Donald C. Planning and Metropolitan Government. *Canadian*

*Public Administration*. Vol.1, No.1, pp.14-21, 1958.

PLANIFICACION / GOBIERNO LOCAL / GOBIERNO LOCAL

Mirel, Pierre. Administration Locale et Systeme Partisan en Egypte. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.8, pp.833-845, 1978.

CENTRALIZACION / DEMOCRACIA / GOBIERNO LOCAL

Baeque, Francis De. La Decentralisation Territoriale en Amerique Latine. *Revue Francaise d'Administration Publique*. No.12, pp.723-796, 1979.

DESCENTRALIZACION / POLITICA FISCAL / GOBIERNO LOCAL

Bowland, James G. Planning a Municipal Capital Budget. *Canadian Public Administration*. Vol.6, No.4, pp.463-469, 1963.

PLANIFICACION / METODOS PRESUPUESTARIOS / GOBIERNO LOCAL

Mc Cordic, W. J. Metro's Dilemma in Public Education. *Canadian Public Administration*. Vol.7, No.4, pp.464-478, 1964.

ENSEÑANZA / NIVELES DE ENSEÑANZA / GOBIERNO LOCAL

Young, Dennis A. The Report of the Manitoba Royal Commission on Local Government Organization and Finance. *Canadian Public Administration*. Vol.8, No.1, pp.24-35, 1965.

ADMINISTRACION FINANCIERA / ORGANIZACION ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL

Schindeler, Fred. The Ontario Cabinet: Definition, Size, and Representative

enero-junio/1990

Nature. *Canadian Public Administration*. Vol.9, No.4, pp.334-347, 1966.

MARCO INSTITUCIONAL / ESTRUCTURA  
ADMINISTRATIVA / GOBIERNO LOCAL

Milch, Jerome. Urban Government in France: Municipal Police-Machine in the Centralized State. *Administration and Society*. Vol.9, No.4, pp.467-497, 1978.

PLANIFICACION URBANA /  
CENTRALIZACION / GOBIERNO LOCAL

Borja, Jordi. Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales. *Pensamiento Iberoamericano*. No.5, pp.141-155, 1984.

DEMOCRACIA / DESCENTRALIZACION /  
GOBIERNO LOCAL

Boschken, Hernan L. Organization logic for concurrent government. *The Academy of Management Review*. 1(1), 1976/01:5-13.