



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

ILPES

**DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y
PARTICIPACION CIUDADANA EN AMERICA LATINA:
UN ENFOQUE CRITICO**

IVAN FINOT *

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: UN ENFOQUE CRÍTICO¹

Iván Finot²

¹ Este trabajo fue presentado en el Seminario Internacional sobre Marcos y Políticas para la Participación Ciudadana en el Nivel Municipal, realizado en Cochabamba (Bolivia) entre el 29 y el 31 de julio de 1998, con el auspicio del Gobierno de Bolivia y la Organización de Estados Americanos.

² Iván Finot se desempeña como Experto Regional en Descentralización del Estado en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de las Naciones Unidas dependiente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dedicado a la investigación, la capacitación y el asesoramiento en reforma del Estado y gestión pública. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones expresadas en él son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. El autor agradecerá cualquier comentario sobre este escrito, el que puede ser enviado por correo electrónico a ifinot@eclac.cl

CONTENIDO

RESUMEN	v
1. La participación como condición fundamental para la eficiencia	1
1.1 Formas básicas de participación en la gestión pública	1
1.2 Participación y descentralización del Estado	4
2. Descentralización del Estado y participación en América Latina	7
2.1 El entorno histórico y cultural	7
2.2 Los procesos	9
2.3 Una visión de conjunto	15
3. Algunos lineamientos para propiciar la participación ciudadana	18
3.1 Hacia un cambio de reglas del juego	18
3.2 La reforma institucional	20
Bibliografía	23

Resumen

A partir de contribuciones anteriores en las que el autor sostiene que, desde un punto económico, la condición indispensable para que la descentralización incentive la participación y haga sinérgico este objetivo con el de eficiencia sería que las asignaciones que realizan las comunidades subnacionales sean decididas democráticamente sobre la base de la iniciativa y el aporte propios (Finot I. 1997 y 1998), en este trabajo se avanza sobre las implicaciones de esta visión en lo que se refiere a participación, a fin de proponer algunos lineamientos generales de política que induzcan y faciliten la participación ciudadana en el nivel municipal.

En la primera parte de este documento se examina el concepto de participación en la asignación de recursos y se define que participación ciudadana sería aquella que se refiere a la provisión de bienes públicos mediante procedimientos políticos, diferente de aquella otra, la participación económica, que se daría en los procesos de producción de los insumos que requiere esa provisión, en los que se involucra la competencia económica. La descentralización política estaría dirigida a concitar el primer tipo de participación, mientras que la incorporación de mecanismos de mercado a la provisión de bienes públicos serían procesos de "descentralización económica".

Con estas herramientas conceptuales, en la segunda parte se analiza comparativamente los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en la región, lo que permite concluir que en su mayoría ellos son aún incipientes en lo que se refiere a crear las condiciones para una participación ciudadana plena. Avanzar en esta última dirección, sin embargo, implica lograr un desarrollo institucional en sentido inverso a la tradición centralista dominante en gran parte de la región, pero el mismo podría darse en la medida en que se valoricen las culturas de autogestión existentes, y mediante liderazgos reformadores y consensos políticos que una situación de "disponibilidad" generada por la crisis de la deuda, aún propicia.

Finalmente, en la tercera parte se postula algunos lineamientos para que las políticas de descentralización de la gestión pública viabilicen una mayor participación ciudadana en el nivel municipal.

1. La participación como condición fundamental para la eficiencia

1.1 Formas básicas de participación en la gestión pública

Estado y organizaciones de la sociedad civil

Un Estado descentralizado puede ser visualizado como un conjunto de órganos territoriales que integran a los funcionales, hasta llegar al nivel más próximo al ciudadano, generalmente el municipio. Órganos territoriales como el Presidente de la República o el Alcalde, integran a órganos sectoriales como los Ministerios o las Secretarías Municipales, respectivamente. Pero dentro del municipio, la sociedad civil, a su vez, también cuenta con organizaciones voluntarias territoriales, como las juntas de vecinos o las comunidades campesinas, en las que en principio todos los ciudadanos tienen la misma oportunidad de participar, y con organizaciones funcionales. Todas estas organizaciones permiten una autogestión directa de intereses de carácter general y en este sentido cumplen funciones “públicas”¹. Bajo el principio de subsidiariedad, el Estado - incluido su nivel municipal - debería hacerse cargo de la gestión de aquello de que las organizaciones de la sociedad civil no pudieran ocuparse con igual o mayor eficiencia.

Un actor importante en la gestión pública son las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS). Aunque su objetivo no sea el lucro ellas deben ser diferenciadas de las organizaciones comunitarias, ya que tienen funciones diferentes a las de aquellas: mientras las organizaciones comunitarias son órganos de que se dota la población para la gestión de asuntos de interés colectivo, las IPDS actúan como proveedoras de servicios tanto a las organizaciones gubernamentales como a las sociales, y cumplen un importante papel en este campo, a veces protagónico, pero no representan a la sociedad civil.

El Estado aparece así como el articulador de las organizaciones gubernamentales y de las sociales que se ocupan de la gestión “pública” dentro de cada ámbito territorial (competencias y jurisdicción), y es responsable en última instancia de la provisión de bienes

¹ El tema de lo público y lo privado ha sido recientemente analizado por Nuria Cunill (1997).

públicos pero no necesariamente de producirlos todos: para cumplir esta última función puede adquirir insumos de las organizaciones privadas de la sociedad civil, siempre que ello sea de mayor beneficio general.

La participación en la gestión del Estado

Modificando ligeramente una diferenciación muy conocida de las funciones económicas del Estado (Musgrave R. y Musgrave P. 1989) se podría afirmar que éstas son tres: 1) asegurar la competencia (para lo que se requiere la estabilidad), 2) la redistribución del ingreso y 3) la asignación de recursos para la provisión de servicios públicos. Según estos clásicos de la Hacienda Pública, la única de estas funciones en que la descentralización es conveniente es la de asignación y ello - siguiendo en esto a los federalistas fiscales - en los casos en que la demanda está geográficamente diferenciada. Al menos desde el punto de vista del análisis económico, lo fundamental de la descentralización sería la transferencia desde los gobiernos nacionales. Lo relevante es que la eficiencia en las asignaciones descentralizadas depende directamente del grado de participación en el proceso de decisión sobre gasto siempre que éste se vincule directamente con los respectivos ingresos. Una diferenciación entre sistemas territoriales y sociales de compensación permitiría respetar este principio y a la vez asegurar equidad (Finot I. 1997 y 1998).

Bajo esta óptica, la participación y la eficiencia en la gestión pública serían objetivos convergentes. En principio, cuanta mayor sea la participación ciudadana en el proceso de asignación mayor será la eficiencia², ya que de esta manera los ciudadanos no solamente estarán decidiendo sobre los bienes públicos locales que cada comunidad considera de mayor prioridad, sino que, al comprometer una parte de su propio ingreso para financiar su provisión, se involucrarán también en el control del gasto. La descentralización favorece este proceso, al reducir el número de decisiones sobre las que deben pronunciarse los ciudadanos y adecuar

² Strictu sensu, siempre que los costos de la participación sean menores o iguales a los beneficios que se obtengan de ella. Sin embargo, beneficios tales como: satisfacción de la necesidad básica de participar, "construcción de ciudadanía" y aumento de la gobernabilidad democrática, pueden resultar de difícil cuantificación.

la provisión de bienes públicos a características geográficamente diferentes, pero sólo propiciará la eficiencia en la medida en que viabilice la participación ciudadana en el sentido señalado, es decir, cuando los ciudadanos deciden democráticamente no sólo sobre el gasto público sino sobre la parte de su ingreso que dedicarán a solventarlo³. Y por el contrario, en la medida en que la ciudadanía no se involucre directamente o a través de sus representantes en este proceso, se estará fortaleciendo nuevos centralismos, multiplicando los espacios para la ineficiencia y, pero aún, para la corrupción.⁴ Por otro lado, una participación que sólo se redujera a decisiones sobre gasto, sin comprometer simultáneamente el aporte local, amenazaría la estabilidad.

El proceso de asignación propuesto suele tener plena vigencia práctica en las organizaciones autogestionarias, proceso que en una vez el autor denominó de “participación constructiva” (Finot 1990), diferenciando a ésta de otra, a la que llamó “participación reivindicativa”. La importancia que se otorga a la participación constructiva de ninguna manera implica descalificar a la reivindicativa, que por supuesto debe tener plena vigencia en un Estado democrático, sino hacer énfasis en que el tipo de participación que la descentralización debe suscitar para lograr el objetivo de la participación ciudadana, satisfacer mejor las necesidades colectivas y contribuir a la gobernabilidad en democracia.

Por otro lado, resulta útil tomar en cuenta que los distintos niveles del Estado son responsables de la provisión de servicios públicos pero entre éstos algunos tienen que ser producidos por la administración pública mientras otros pueden ser comprados a proveedores no gubernamentales. Ello da lugar a una nueva forma de participación, esta vez de carácter económico, por un lado cuando participan en la oferta de servicios proveedores no gubernamentales (de cualquier tipo que ellos sean) y, por otro, en los casos en que los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a sus proveedores. Si el objetivo es promover la eficiencia de los procesos de asignación pública, resultará conveniente tender a reducir el número de de-

³ Decidir, en general, la parte de su ingreso que dedicarán a las soluciones cooperativas.

⁴ Los riesgos de la descentralización, entre ellos la corrupción y la inequidad han sido analizados por Prud'homme (1994).

cisiones que son objeto de elección pública a aquellas que sólo pueden ser realizadas por este medio, pues así podrá haber mayor involucramiento de la comunidad en estas decisiones y en el control de su ejecución.

Resulta entonces de utilidad distinguir entre **participación ciudadana**, a través de la cual los ciudadanos participan en los procesos de asignación política, y **participación económica**, mediante la cual ellos participan en los procesos de asignación económica. En ambos casos la participación es la *conditio sine qua non* para que los procesos de asignación sean eficientes y, viceversa, la participación de los ciudadanos en los procesos de asignación que comprometen sus ingresos sería no solamente un derecho sino la mejor manera de hacer que los objetivos de eficiencia y participación sean convergentes.

1.2 Participación y descentralización del Estado

Descentralización política y fiscal

En la región tradicionalmente se ha distinguido entre dos formas de descentralización: la administrativa y la política. El primer caso se daría cuando se transfieren competencias a funcionarios designados por un gobierno central - sean éstos cabezas de órganos territoriales o funcionales - y el segundo cuando dicha transferencia se da a gobiernos subnacionales electos⁵. Otros autores precisan que los sujetos de la descentralización política no son los gobiernos sino las comunidades subnacionales, las cuales, sin embargo, ejercen las competencias que les son transferidas a través de los gobiernos que eligen (Morell Ocaña L. 1984).⁶ La descentralización política implica, ante todo, la autonomía de las comunidades subnacionales para decidir su gasto. Sin embargo, el análisis realizado en el punto anterior ha permitido concluir que la participación ciudadana que induce la eficiencia no es aquella que se reduce al gasto sino la que involucra simultáneamente un compromiso de aporte local, lo que requiere una transferencia correspondiente no sólo de ingresos sino de fuentes de

⁵ Véase Boisier S. 1989; Palma E., Rufián D. 1989; Von Haldenwang (1990).

⁶ A la descentralización política también se la ha llamado "devolución", término que en nuestro caso tiene poca significación, dada la tradición centralista inculcada durante la Colonia.

ingresos es decir, de una descentralización fiscal.⁷ Al menos desde el punto de vista económico, sólo en la medida en que a una descentralización del gasto corresponda otra de ingresos y en que se concite una participación que vincule el gasto local con el respectivo sacrificio fiscal local, el proceso conducirá a la eficiencia.

Descentralización administrativa

Focalizar el análisis en el proceso de asignación permite además profundizar en el concepto de descentralización administrativa. En los procesos de asignación se puede distinguir dos fases iniciales: una de decisión y otra de operación, pero lo relevante para este análisis es la fase de decisión. Ahora bien, frecuentemente los gobiernos locales operan decisiones adoptadas por gobiernos centrales. Este papel sería el de agente de un principal (Rondinelli D. 1989) pero el proceso que le da lugar puede ser considerado como de descentralización administrativa, ya que se transfiere la operación, no la decisión de las asignaciones, lo que implica que los gobiernos locales pueden ser objeto de procesos tanto de descentralización política como administrativa.

Lo anterior no significa que sea deseable que los gobiernos subnacionales sean sujeto sólo de descentralización política y fiscal. Al contrario, sólo las funciones que pueden ser diferenciadas geográficamente deberían ser objeto de esta última y mantenerse centralizadas - o recentralizarse - las que no lo están, aprovechando, eso sí, plenamente, las ventajas de los gobiernos locales para operarlas, aunque por cuenta de los respectivos gobiernos centrales. Hacer esta diferenciación con claridad también sería deseable para poder precisar las asig-

⁷ El concepto de descentralización fiscal puede entenderse, en un sentido lato, como la transferencia de competencias sobre gasto y de recursos financieros (Aghón G. 1996; Ter-Minassian T. 1997). Sin embargo, la palabra "fiscal" se refiere al erario público" (ver Diccionario de la Real Academia), es decir tanto al ingreso como al gasto público. En un sentido estricto, entonces, la descentralización fiscal sería la transferencia de competencias tanto sobre gasto como para definir ingresos para financiar las responsabilidades transferidas. Este segundo significado es más útil para el enfoque adoptamos. Por lo demás, tanto los documentos generados por el Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal, que fuera coordinado por Gabriel Aghón, como el trabajo a cargo de Teresa Ter-Minassian, permiten un análisis comparativo sobre finanzas públicas descentralizadas en varios países de la región, selección que, en este último caso, hace parte de un conjunto de países seleccionados en todo el mundo.

naciones que los gobiernos subnacionales ejecutan en calidad de cabezas de autonomías a fin de inducir en ellas lo más posible la participación ciudadana.

Descentralización económica

Por otro lado, ya se ha mencionado que los bienes que el Estado provee no siempre tienen que ser producidos por éste. De hecho, muchos bienes públicos son producidos por proveedores no gubernamentales a través de cuasimercados. Las políticas a través de las cuales se cede a productores no gubernamentales la responsabilidad de generar los bienes y servicios que el Estado provee, pueden ser denominadas de "descentralización económica", ya que se está transfiriendo a mecanismos económicos las asignaciones de factores que antes eran adoptadas a través de decisiones político-administrativas.

El concepto de "descentralización económica" fue introducido por Von Haldenwang (1990), quien, siguiendo a Rondinelli (1985) considera que los procesos de privatización son una forma de descentralización. Sin embargo, dado que el tema que nos ocupa es la descentralización de la gestión pública, se adopta el término, pero no para referirse a los procesos de privatización sino en el sentido de utilizar mecanismos de mercado para asegurar la provisión de bienes públicos, independientemente de la propiedad de las unidades productivas. Con este enfoque, la descentralización económica poco tiene que ver con la propiedad y lo decisivo es introducir la competencia económica en las asignaciones. Sin necesidad de privatizar los activos, para favorecer la eficiencia y la participación resultará valioso hacer competitivos y transparentes los procesos de contratación y concesión y, en lo posible, dar a los usuarios de los servicios públicos la oportunidad de escoger entre proveedores.

La utilidad de la descentralización económica parece evidente: se reduce el número de asuntos que tienen que ser objeto de decisiones políticas o administrativas, facilitando así la participación ciudadana, y se amplían espacios para otro tipo de participación igualmente funcional para la eficiencia: la participación económica. Sin embargo requiere de un desarrollo institucional, en el sentido de North (1990), que hay que construir, y ello no es una tarea con resultados inmediatos. En la medida en que se logre, se podrá incorporar prove-

chosamente a la provisión de servicios públicos, incluso a los de salud y educación, una gran cantidad de proveedores no gubernamentales, con y sin fines de lucro, con la condición fundamental de que los proveedores del sector público puedan competir en igualdad de condiciones que los no gubernamentales.

El desarrollo local y el papel subsidiario del Estado

El análisis anterior permite configurar un campo de responsabilidades estatales que pueden ser objeto pleno de descentralización política y fiscal, siempre que se cuente con un sistema adecuado de redistribución territorial: el desarrollo local, fincado en el acondicionamiento del territorio en función del desarrollo económico sostenible y del mejoramiento del hábitat⁸. Tomando en cuenta el principio de subsidiariedad, el papel fundamental de los gobiernos subnacionales en este campo sería el de concertar una gestión local participativa, aprovechando todas las capacidades existentes en el territorio, utilizando para este fin los recursos provenientes de un sistema de redistribución territorial también subsidiario. Dichas capacidades no solamente se refieren al potencial productivo sino también a las de gestión pública de las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas, las más importantes en términos de construcción de la democracia son las territoriales. Toda la construcción institucional debería estar dirigida a que el Estado, comenzando por su nivel más próximo al ciudadano, fuera subsidiario respecto a estas capacidades.

2. Descentralización del Estado y participación en América Latina

2.1 El entorno histórico y cultural

La descentralización del Estado puede ser definida como una reforma institucional dirigida a viabilizar la participación en el proceso de provisión de bienes públicos, es decir, un cambio en las reglas del juego que, siguiendo a North (1990), comprenden normas formales,

⁸ Ya que se trata típicamente de proveer bienes públicos geográficamente diferenciados, lo que no ocurre, por ejemplo, en el caso de los servicios sociales, a los que todos los ciudadanos deberían tener igual derecho a acceder, independientemente del lugar donde residan (Finot I. 1998).

normas informales y mecanismos de cumplimiento de estas normas. Si bien la descentralización contemporáneamente es una megatendencia, los propósitos de descentralizar el Estado en América Latina se enfrentan a una tradición histórica de signo contrario que, como bien analiza Claudio Véliz (1980) se ha forjado desde la Conquista castellana. Se puede afirmar que sólo en dos países de la región: Argentina y Brasil ha llegado a imponerse una cultura federalista. Esta cultura se refiere fundamentalmente al nivel provincial o estadual, lo que actualmente se refuerza en Argentina, mientras en Brasil se extendió al nivel municipal. En este último la descentralización es una reivindicación que se remonta a la Independencia, que puede ser caracterizada como un movimiento emancipador respecto al centralismo del poder imperial establecido en su territorio.

La tendencia centralizadora que antecedió a la actual propensión a la descentralización, fue una reacción al liberalismo que presidió ideológicamente la Independencia y en general ha sido beneficiosa. En efecto, por lo general han sido estados centralistas los que instauraron la educación pública universal y gratuita, los que intentaron algo similar en lo que se refiere a servicios de salud y también extender los servicios de agua potable y alcantarillado. Estos logros contribuyeron - meritoriamente en la medida en que se alcanzaron - a consolidar la cultura centralista. Sin embargo, en la medida en que los gobiernos nacionales tendieron a centralizar los procesos de asignación emergió la ineficiencia, que en nuestro caso fue prolongadamente paliada con un creciente endeudamiento externo y finalmente hizo crisis cuando subieron las tasas de interés: la crisis de la deuda.

Ahora bien: en la región, junto a la cultura centralista oficial existe otra, de autogestión, que se ha desarrollado o mantenido en el mundo popular, muchas veces alentada por las insuficiencias o los abusos del centralismo. En los países donde el componente autóctono es importante, las raíces de esta cultura se remontan a la época precolonial, en los otros se desarrolló a partir del cabildo ibérico, pero en mayor o menor medida, en ambos casos la cultura cooperativa tiene plena vigencia. Mientras el centralismo ha alentado la asociación funcional y jerárquica, la cultura de la autogestión es fundamentalmente territorial y democrática.

ca. En el plano ideológico ello ha desembocado contemporáneamente en un enfrentamiento entre el individualismo neoliberal y la cultura comunitaria pero, como lo señala Juan Enrique Vega (1996), la gobernabilidad democrática requiere la integración de ambas visiones.

La crisis de la deuda señaló el agotamiento del centralismo y se inició una fase de “disponibilidad” (en los términos de Zavaleta Mercado, 1983) propicia para la necesaria reforma institucional en que ahora vivimos - auténtico cambio en las “reglas del juego” - que se caracteriza por la transferencia del poder político y económico, antes centralizado en los gobiernos nacionales, hacia la sociedad civil. La descentralización del Estado, que es ante todo política, emerge como una transformación dirigida tanto a democratizar el poder político como a adecuar eficientemente el aparato estatal a sus nuevas funciones.

Sin embargo, las políticas de reforma del Estado se generan en conexión con procesos anteriores. Desde el punto de vista de la gestión pública, el antecedente inmediato de los actuales procesos de descentralización son los de descentralización administrativa que los precedieron, durante lo que se podría denominar la última fase del centralismo. Estas políticas generalmente estaban dirigidas más bien a fortalecer el centralismo, con el propósito de paliar la ineficiencia que lo caracterizó en esta última fase, pero en algunos casos fueron intencionalmente funcionales respecto a posteriores procesos de descentralización política, como ocurrió con la transferencia de impuestos en Argentina o con la descentralización administrativa que en Colombia precedió a la descentralización política.

2.2 Los procesos

De acuerdo al enfoque adoptado, a continuación se hará una rápida revisión de los principales procesos de descentralización que se están realizando en la región⁹, focalizando en los siguientes aspectos: (i) transferencia de competencias; (ii) sistemas de financiamiento; (iii)

⁹ La información en que se basa este trabajo proviene principalmente de tres proyectos regionales de la CEPAL: de Política Fiscal (CEPAL/PNUD); de Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ), ya mencionado, y sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales.

participación ciudadana en los procesos de asignación política; (iv) descentralización económica.

Transferencia de competencias

En términos generales, los procesos contemporáneos de descentralización en la región han consistido principalmente en transferir a niveles subnacionales competencias en materia de provisión y producción de servicios de educación, salud y saneamiento, y la provisión de la infraestructura básica correspondiente a sus respectivos ámbitos. En Brasil los niveles subnacionales tradicionalmente ya tenían bajo su responsabilidad directa gran parte de la provisión de estos servicios públicos, y el proceso consistió en transferir aquellos que los gobiernos centrales estaban prestando directamente, con un mayor énfasis en lo que se refiere al nivel municipal a partir de la Constitución de 1988. Sin embargo, en el caso de la salud asistencial, simultáneamente con la descentralización del gasto se instauró el Sistema Único de Salud que unificó los sistemas público y de seguros (siguiendo en esto a países que habían adoptado esa política anteriormente, como Chile o Costa Rica) y a la vez se centralizó el financiamiento de la salud asistencial. Los gobiernos subnacionales contribuyen parcialmente al financiamiento de estos servicios y hacen sólo parte de los órganos que, junto con representantes del nivel central, de los productores de estos servicios y de los consumidores, deciden sobre el gasto dentro de cada circunscripción.

En Argentina la transferencia empezó en 1978, durante el gobierno militar, junto con la descentralización fiscal ya mencionada. Con la recuperación del funcionamiento democrático del Estado el proceso se transformó en una descentralización política y se concluyó la transferencia de estos servicios a las provincias, los que son financiados autónomamente con recursos propios y, en la mayor parte de los casos principalmente con transferencias proveniente del denominado Pacto Fiscal entre las provincias.

En los otros países, salvo los casos de Venezuela y México, cuya constitución es de carácter federal, los procesos de descentralización política se han dirigido primordialmente hacia el nivel municipal (Chile, Colombia, Bolivia y Ecuador). Sin embargo, con grados variables,

la descentralización política sólo se habría dado en el caso de las asignaciones que se refieren a infraestructura, ya que los procedimientos de asignación en lo que se refiere a personal de educación y salud, el principal factor de producción de estos servicios, se encuentra en una transición entre descentralización administrativa y política. En efecto, en todos los países considerados, tanto el financiamiento como el régimen de personal son definidos por los gobiernos nacionales, mientras que los subnacionales, tienen una función más bien operativa en lo que se refiere a asignaciones. Sólo en el caso colombiano los gobiernos departamentales tienen autonomía para fijar niveles salariales pero el régimen de personal está determinado nacionalmente.

Sistemas de financiamiento

Todos los procesos de descentralización política que se están dando en la región tienen sin duda un componente fiscal pero se puede afirmar que, salvo excepciones, las decisiones autónomas sobre gasto que realizan los gobiernos subnacionales no se apoyan primordialmente en los ingresos que sus respectivas comunidades generan, sino en recursos provenientes de sistemas de redistribución territorial, donde las transferencias no están condicionadas al aporte local. Las excepciones, obviamente, son los estados - o provincias - y municipios "ricos", que no requieren de estas transferencias y donde la autonomía tiene mayor vigencia.

En segundo lugar, sólo en Brasil, Argentina, Venezuela y México (los países federales) estas transferencias no condicionadas a los aportes locales son de libre disponibilidad en un sentido amplio, y por tanto las decisiones pueden ser preponderantemente autónomas. En el caso de México, con el Programa Nacional de Solidaridad, se instauró además un sistema de transferencias de libre disponibilidad pero condicionadas al aporte local, con notable éxito y provecho para el equilibrio financiero (Campbell T. 1991).

En cambio, en los países donde la descentralización política se orienta primordialmente hacia los municipios, tales transferencias, si bien tampoco están condicionadas al aporte local, ellas son fuertemente direccionadas por los gobiernos nacionales para que sean invertidas de acuerdo a porcentajes mínimos determinados por ellos, como serían los casos de

Colombia y Bolivia, o bien son tan exiguas que en la mayoría de los casos tienen que ser utilizadas en su mayor parte para financiar los servicios que tradicionalmente han prestado las municipalidades, como sería el caso, por ejemplo, de muchos municipios pobres en Chile. En ambos casos se incentiva a los gobiernos locales para que utilicen estas transferencias no condicionadas al aporte local como aportes propios para obtener recursos adicionales de fondos de desarrollo.

En efecto, en tercer lugar, en todos los países recientemente descentralizados tienen una gran importancia los fondos de desarrollo, sistema mediante el cual los desembolsos suelen estar condicionados al aporte local, pero tanto en el caso de los Fondos como en el de otras formas de apoyo de los gobiernos centrales los proyectos son decididos en última instancia en este último nivel.

En la medida en que las decisiones sobre asignación son tomadas en los gobiernos centrales los procesos son más de descentralización administrativa que política. Esta característica, la escasa participación ciudadana y/o la ausencia de vinculación entre el gasto y el aporte local permiten concluir que, en general, los sistemas financieros aún no favorecen la participación que conduce a la eficiencia.

Participación ciudadana en los procesos de asignación política

Es evidente que una mayor aproximación de las decisiones al ciudadano crea mayores oportunidades de participación. En este sentido favorece la participación el llevar los procesos de descentralización hasta el municipio o - mejor aún - hasta circunscripciones submunicipales. En este sentido es relevante el caso de Panamá, donde un sistema muy progresivo de redistribución territorial llega hasta el corregimiento (unidad política subnacional) y actualmente se encara una democratización de los procesos de asignación. También es importante la experiencia de Colombia, donde se han establecido instrumentos como el voto programático y la revocabilidad del mandato de los alcaldes. Sin embargo, es evidente que cuanto más reducido sea el espacio para la autonomía subnacional más aún lo será el de la participación en los procesos de asignación, y la desproporción de los recursos de que la

gran mayoría de los municipios de la región puede disponer autónomamente (siendo la excepción Brasil) demuestra lo reducido y lo desigual de estos espacios.

Por otro lado, la región ya cuenta con valiosas - aunque no generalizadas - experiencias en materia de participación para decidir el gasto municipal. Serían los casos de algunos municipios de Brasil, de algunas experiencias en Colombia, la de Montevideo en años pasados y, sobre todo la de Bolivia donde, a diferencia de los otros países mencionados, se ejercita en la mayoría de los municipios. Sin embargo, en todos estos casos los ciudadanos organizados participan en las decisiones sobre el uso de los recursos pero en mucha menor medida en aquellas dirigidas a definir los correspondientes ingresos municipales. En el caso de Bolivia se aprovechó una institucionalidad paralela de larga data, orientada a la autogestión, para hacer que las organizaciones territoriales de base y sus representantes participen en la gestión municipal, pero es evidente que en éste como en los otros casos una participación orientada hacia el gasto sin condicionarlo al aporte local tiende a generar demandas excesivas y a reducir la mencionada capacidad de autogestión.

La experiencia de los fondos sectoriales de desarrollo, por otra parte, muestra que cuando las comunidades deben constituir aportes locales hay mayor participación ciudadana, aunque, en última instancia, las decisiones sobre asignación se adopten en el nivel central. Por supuesto este sería un caso donde la descentralización administrativa es preponderante pero la experiencia podría ser asumida en el momento en que las comunidades tuvieran la oportunidad de decidir libremente sobre transferencias no direccionadas que premien el aporte local relativo.

Descentralización económica

Los procesos de descentralización de la gestión de la salud y la educación en la región pueden ser caracterizados por el hecho de que no sólo se ha transferido a los gobiernos locales responsabilidades de asignación en la provisión de servicios - función típicamente gubernamental - sino también en la producción de éstos. Desde ya los procedimientos políticos no son los más adecuados para asignaciones que con frecuencia podrían ser mejor realizadas

por establecimientos especializados a través de mecanismos económicos pero el objetivo de eficiencia resulta de aún más difícil cumplimiento cuando se fractura el proceso de asignación de factores, que es lo que ocurre cuando un nivel es responsable de las asignaciones referidas a un factor, el trabajo, y otro nivel, de las demás.

En contraste con estas situaciones, por otro lado se tiende a la unificación de los procesos y a la descentralización económica para la provisión de servicios. Las formas más conocidas se refieren más a las funciones tradicionales de los gobiernos subnacionales: la contratación y concesión de obras y la externalización de servicios de apoyo, que tienden a generalizarse en la región. En cambio, en lo que se refiere a la producción de servicios de educación y salud, la descentralización económica es relativamente incipiente, sin bien ya se cuenta con experiencias importantes. La más conocida e institucionalizada sería el sistema de educación subsidiada de Chile, donde los padres pueden optar entre establecimientos públicos y establecimientos privados en convenio con el gobierno central y financiados por éste en montos similares a lo que gasta en un establecimiento público. En Bolivia la Iglesia Católica se ha hecho cargo de una gran parte de los establecimientos públicos educativos, en similares condiciones en lo que se refiere a aportes fiscales pero contando además con financiamiento externo. Por otro lado, en general en toda la región se tiende a propiciar una mayor autonomía a las unidades educativas públicas y una mayor participación de los padres o de la comunidad, y se propicia también una mayor autonomía de los establecimientos en el caso de los servicios de salud. En la mayoría de los países existe la posibilidad de aprovechar una amplia capacidad instalada constituida por proveedores no gubernamentales no sólo de educación sino también de salud, a través de la descentralización económica.

Sin embargo, comparativamente, es en el caso de los servicios de salud donde se están dando los mayores avances en materia de descentralización económica, particularmente en Argentina y Colombia. En ambos países se está aprovechando un proceso relativamente tardío de unificación de los sistemas gremiales de seguro con el seguro público para hacer que los establecimientos sean los responsables directos de la producción de los servicios y

dar a los usuarios la oportunidad de escoger entre proveedores. La evolución del proceso en Argentina varía según las provincias, en cambio en Colombia se observa un avance generalizado. El caso de Chile, aunque más antiguo es más incipiente, ya que permite escoger entre un sistema privado y uno público pero la opción entre ellos depende de los ingresos de los usuarios y el proceso de producción de servicios de este último permanece predominantemente políticamente centralizado.

2.3 Una visión de conjunto

En primer lugar, es evidente que, pese a las limitaciones anotadas, en todos los casos la descentralización política ha implicado cambios estructurales decisivos para facilitar la participación democrática. No solamente se está reconociendo a comunidades territoriales subnacionales el derecho de elegir sus respectivos gobiernos o representantes sino, a través de estas elecciones y otras formas de participación previstas, se les está transfiriendo el poder de decidir sobre competencias ampliadas. Sin embargo, por lo general poco se ha avanzado aún para viabilizar una participación ciudadana en la gestión pública que vaya más allá de las elecciones. Más bien se puede observar una tendencia, más generalizada, a reproducir en los niveles subnacionales la exclusión característica del centralismo.

En segundo lugar, en lo que se refiere a equidad, los procesos de descentralización han estado acompañados, en una primera instancia, de cambios en los sistemas redistributivos que han generado avances muy significativos respecto a situaciones anteriores, pero actualmente se observan tendencias persistentes a diferenciaciones territoriales en términos de calidad y cantidad de los servicios a que tiene acceso la población. Esta diferenciación se estaría dando particularmente en los países federales pero también, en forma generalizada, en el nivel municipal, debido principalmente a una gran disparidad en los montos de recursos de libre disponibilidad con que cuenta cada municipio, incluso en términos per capita.

En tercer lugar, se puede observar resultados significativos en materia de eficacia: la descentralización sin duda ha jugado un papel muy importante en la expansión de la cobertura y

aun en el mejoramiento de la calidad de los servicios transferidos, pero, por lo general, aún no se han alcanzado resultados igualmente halagüeños en términos de eficiencia y sostenibilidad financiera, como lo estarían demostrando una propensión de los gastos locales a aumentar más aceleradamente que los ingresos, y una tendencia, tal vez sólo parcialmente controlada, al excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Tampoco se han verificado avances generalizados en materia de reducción de la corrupción - fuerte factor de ineficiencia, además de sus connotaciones éticas - y más bien en muchos casos existen indicios de que con la descentralización este problema ha tendido a multiplicarse.

En términos generales se puede concluir que la descentralización en América Latina, si bien representa un avance estructural hacia la democratización del Estado y muestra resultados positivos en términos de cobertura de servicios, aún no exhibe resultados convincentes en materia de participación ciudadana, equidad, eficiencia y reducción de la corrupción.

Por qué no aumenta la participación

En otras oportunidades hemos propuesto explicaciones técnicas sobre las causas de que las políticas de descentralización aún no estén entregado los resultados esperados y hemos hecho algunas propuestas para modificarlas (véase por ejemplo Finot I. 1998). Baste reafirmar que consideramos que la principal "falla de diseño" de los procesos de descentralización de la región, que sin embargo se explica por tendencias históricas, ha sido transferir a instancias políticas de decisión subnacional no solamente la responsabilidad de asegurar la provisión de servicios sino también la de generarlos. Sin embargo, esta "falla" original actualmente tiende a ser superada a través de la descentralización económica de la producción de estos servicios y de un sistema de redistribución centralizado donde los gobierno locales, manteniendo o profundizando sus funciones normativas, serían agentes del nacional en lo que se refiere a la operación de dicho sistema.

En cambio, aún no se vislumbran nuevos avances importantes en materia de descentralización política en los países que iniciaron el proceso. Además de las dificultades técnicas, los obstáculos de fondo siguen siendo, por un lado, la natural resistencia a la democratización

del poder por parte de los poderes (políticos, económicos y sociales) que se constituyeron al abrigo del centralismo (nacional y subnacional), la tradición centralista hegemónica y la inercia burocrática, y, por otro lado, la relativa debilidad de las fuerzas democratizadoras, y la falta de convicción de todas las fuerzas políticas para apropiarse de la descentralización y asumir el proceso. Se podría afirmar que mientras no se institucionalice la participación constructiva, sólo las crisis propician los escasos momentos en que el poder central decide desprenderse de algunas competencias y no siempre en beneficio de la democracia.

Así como desde un punto de vista técnico es posible encontrar “errores de diseño” en aspectos generales de los procesos de descentralización también es posible encontrarlos en lo que se refiere particularmente a la participación. Las razones por las que los procesos de descentralización aún no entregan los resultados esperados en esta materia son de índole tanto político-territorial como económica.

En efecto, la participación no se propicia y más bien se fortalecen nuevos centralismos cuando la descentralización política llega exclusiva o principalmente, aunque sea sólo como un “primer paso”, hasta los niveles intermedios. No sólo eso: también obra en el mismo sentido la enorme disparidad, en términos de dimensión, resultante del crecimiento demográfico desigual de los municipios. En la mayoría de los países de la región contemporáneamente coexisten una infinidad de municipios rurales de ínfima dimensión con megamunicipios entre los que se encuentran ciudades que se cuentan entre las más grandes del mundo. Finalmente aún estamos lejos de integrar la capacidad de autogestión de las organizaciones de base. Incluso en Bolivia, país rico en este recurso institucional, el papel de estas organizaciones autogestionarias se ha reducido al de órganos de participación, según me permití opinar oportunamente (Finot I. 1996).

Desde un punto de vista económico, no propician la autonomía y la participación las transferencias direccionadas por los gobiernos centrales en función de políticas nacionales (lo que no significa que en muchos casos no se justifiquen) y no explícitamente subsidiarias a la iniciativa y el esfuerzo locales; tampoco la favorece distraer y debilitar los mecanismos

políticos subnacionales al responsabilizarlos de asignaciones que podrían ser mejor realizadas incorporando a los sistemas de provisión a proveedores no gubernamentales, y/o fraccionando los procesos de asignación de un mismo servicio entre varios niveles del Estado.

3. Algunos lineamientos para propiciar la participación ciudadana

3.1 Hacia un cambio en las “reglas del juego”

El análisis anterior permite establecer claramente la íntima relación entre descentralización y participación, sin que ambas impliquen lo mismo. Mientras la primera es una reforma del Estado, la segunda es una aproximación desde la sociedad civil que puede ser propiciada y hasta inducida pero, en una democracia, nunca obligada. Sin embargo, los logros en materia de participación dependen de las “reglas del juego” que se logre establecer mediante la reforma institucional que la descentralización implica.

Para que la descentralización del Estado favorezca la participación, en primer lugar, sería recomendable una política de reordenamiento territorial, que estableciera o indujera: (i) la descentralización política de los megamunicipios, (ii) la asociación y la mancomunidad de los municipios de mediana dimensión, (iii) la fusión de los micromunicipios, (iv) el reconocimiento de la capacidad de autogestión de las organizaciones territoriales de base, (v) la representación territorial antes que la proporcional en la conformación de los concejos municipales.

En segundo lugar, una gestión participativa que integrara a toda la comunidad organizada y al gobierno municipal, debería orientarse primordialmente al desarrollo económico (sostenible) en el nivel local y al mejoramiento del hábitat.¹⁰ El papel primordial del gobier-

¹⁰ Lo anterior no implica que los gobiernos municipales no intervengan en la política social. Al contrario, ellos serían los responsables de asegurar la provisión de servicios tales como agua potable, eliminación de desechos sólidos y líquidos, salud pública, salud asistencial y educación, pero no de financiar el acceso igualitario a estos servicios por parte de los residentes ya que esta tarea, se señaló en una anterior oportunidad (Finot, 1997) correspondería a los gobiernos centrales, a través de un sistema de redistribución social en el que los gobiernos municipales serían sólo operadores. Es más, la descentralización debe dejar amplios márgenes a las comunidades subnacionales puedan adecuar cualitativamente esta provisión en función de

no municipal sería concertar iniciativas, prioridades y esfuerzos con los productores y los residentes en materia de infraestructura, hacerse cargo en forma transparente de la ejecución de lo que corresponda al nivel municipal y rendir cuentas periódicamente. Ahora bien, raramente las condiciones del hábitat y el tejido productivo corresponden a una sola circunscripción municipal y por tanto resulta imprescindible y útil la asociación de municipios donde, obviamente, la legítima representación corresponde a los respectivos gobiernos municipales.

En tercer lugar sería útil deslindar claramente las funciones que son objeto de procesos de asignación política en el nivel municipal. Para ello se precisaría: (i) transferir al nivel municipal la responsabilidad completa de proveerse de infraestructura básica de su ámbito y los servicios de consumo colectivo que estén geográficamente diferenciados hasta ese nivel, y devolver a los respectivos gobiernos centrales los que no lo están; (ii) transferir a los municipios fuentes de recursos con suficiente base imponible local y atribuciones para modificar sus tasas con la finalidad primordial de invertirlos en infraestructura; (iii) diferenciar entre un sistema subsidiario territorial, dirigido a aminorar disparidades territoriales, y otro, de carácter social, orientado a reducir desigualdades sociales; (iv) distinguir entre las funciones que los gobiernos municipales realizan en calidad de cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes de los gobiernos centrales (nacionales e intermedios, si cabe); (v) diferenciar entre aquellos servicios que sólo pueden ser prestados por gobiernos (principalmente la concertación del desarrollo local) y aquellos otros que pueden ser externalizados; (vi) hacer que la gestión municipal sea subsidiaria respecto a la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones territoriales de base; (vii) introducir mecanismos que hagan obligatoria para los gobiernos municipales la gestión participativa, desde la presupuestación (incluido el financiamiento local) hasta el control de la ejecución.

sus diferencias geográficas y sus respectivas estrategias de desarrollo. Por otro lado, según también se propuso en aquella oportunidad, las propias comunidades municipales pueden decidir orientar el gasto municipal con prioridad a sus áreas económicamente más débiles.

Con este enfoque, la gestión municipal debería ser subsidiaria respecto a la capacidad de autogestión de las organizaciones voluntarias de la sociedad civil, principalmente respecto a las territoriales, en lo que se refiere a mejoramiento del hábitat. Ello implica no solamente no hacer lo que ellas pueden hacer sino que los sistemas redistributivos contribuyan al financiamiento de las tareas que dichas organizaciones realizan, en proporción directa al esfuerzo relativo de cada comunidad. El mismo principio debería adoptarse en lo que se refiere a los siguientes niveles: el nivel intermedio no debería hacer aquello que los municipios, solos o asociados, pueden encarar pero en este caso los municipios también deben contar con un sistema subsidiario de redistribución territorial, con transferencias de libre disponibilidad en función del esfuerzo relativo. En este esfuerzo deberían ser contabilizados como impuestos pagados los aportes que los ciudadanos realizan a su comunidad, en dinero, especie o trabajo, incluido tiempo dedicado a reuniones, para mejorar su entorno inmediato, según propusimos en otra oportunidad (Finot I. 1998).

3.2 La reforma institucional

Los planteamientos anteriores implican profundizar la reforma institucional tanto en el sentido de profundizar la descentralización de la gestión pública como en el de adecuar los sistemas redistributivos para aminorar las diferenciaciones que la descentralización incentiva y a la vez fortalecer los mecanismos democráticos de decisión política.

En los hechos la región ya cuenta con experiencias muy relevantes que apuntan hacia una diferenciación de los sistemas de redistribución en el sentido planteado: ya se cuenta con la experiencia mexicana en materia de transferencias de libre disponibilidad cuyo monto depende directamente del esfuerzo local; en general en la región se tiende, cada vez en mayor medida, a financiar los requerimientos de infraestructura a través de fondos de desarrollo cuyos desembolsos están condicionados al aporte comunitario. En cambio se tiende a optar por utilizar prioritariamente las transferencias no vinculadas a dicho esfuerzo para asegurar un acceso igualitario de las personas a una canasta mínima de servicios cuya provisión está a cargo de gobiernos subnacionales: en Chile corresponde fundamentalmente a los sistemas

redistributivos la responsabilidad de financiar el gasto social a través de un sistema combinado de subsidios a la demanda y a la oferta; en Colombia se adoptó desde un comienzo el principio de que la transferencia de responsabilidades en el gasto social debe estar acompañada de la respectiva transferencia de ingresos. En Brasil, el Sistema Único de Salud tiene como objetivo precisamente asegurar una misma cantidad y calidad mínima de servicios a cada persona, y en el caso de la educación recientemente se ha fijado un gasto mínimo obligatorio por año y por alumno.

En cambio, transcurridas las transformaciones iniciales, la profundización de la descentralización política hasta las comunidades más próximas al ciudadano ha tendido a ser más lenta. Las razones de fondo ya han sido mencionadas pero contribuyen a explicar este hecho las dudas que se han suscitado en lo que se refiere a eficiencia y sostenibilidad financiera de los procesos, lo que fortalece políticamente las posiciones centralistas.

Llevar a las decisiones hasta el nivel de comunidad local más adecuado para satisfacer demandas geográficamente diferenciadas y vincular la participación ciudadana tanto con el gasto como con los aportes para financiarlo, podría contribuir decisivamente no sólo a la eficacia y la eficiencia de la gestión pública sino también a la sostenibilidad financiera. Sin embargo, para poder profundizar la descentralización política y fiscal, y a la vez propiciar una participación ciudadana plena, sería necesario no solamente aproximar más las decisiones al ciudadano y hacer sinérgicas la participación y la eficiencia, en el sentido planteado, sino dar un nuevo contenido a las políticas de descentralización. El énfasis debería dejar de estar puesto en el papel que cumplen los gobiernos subnacionales en la gestión de las políticas asistenciales de los gobiernos nacionales para incluir el objetivo de que los ciudadanos mejoren su ingreso y sus condiciones vida a través del desarrollo territorial.

El potenciamiento de la capacidad productiva con el propósito primordial de mejorar sosteniblemente los ingresos de la gente y el constante mejoramiento del hábitat, son objetivos ampliamente movilizadores, para cuyo logro además se justifica plenamente el aporte local. Dentro de este enfoque, habría que ampliar y fortalecer las competencias de los gobiernos

subnacionales en áreas productivas, ambientales y fiscales, y contar, según ya se ha mencionado, con un sistema de redistribución territorial que asegure equidad pero a la vez sea estrictamente subsidiario respecto a la iniciativa y el esfuerzo relativo locales.

Por supuesto no basta establecer la viabilidad técnica de las propuestas dirigidas a construir ciudadanía y establecer las bases para reemplazar la hegemonía de una cultura paternalista por la de autogestión. Las decisiones políticas para avanzar sustantivamente en materia de descentralización son más difíciles, ya que ello implica una redistribución del poder. Es necesario redescubrir y valorizar la cultura de autogestión que existe con mayor o menor vigencia en todos los países de la región. Cumplidas las etapas de análisis y propuesta técnica, la viabilidad política de la profundización de la descentralización dependerá del consenso que se alcance sobre su utilidad para consolidar y profundizar la democracia, cumpliendo a la vez objetivos de eficiencia y equidad, pero lo decisivo para modificar efectivamente las estructuras de poder que la descentralización política implica, será el fortalecimiento político de las posiciones descentralizadoras y liderazgos que perciban que los réditos de realizar esta transformación son mayores que sus costos.

Cochabamba, 29 de julio, 1998

Bibliografía

- Aghón G. (1996)
 “Descentralización fiscal en América Latina, un análisis comparativo” in *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*. CEPAL/GTZ (Santiago), LC/L.948
- Campbell T., Peterson G., Brakarz J. (1991)
Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N°5.
- Cominetti R. (1997)
Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL (Santiago), LC/L.1093.
- Cunill N. (1997)
Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD (Caracas).
- Di Gropello, E. (1997)
Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL (Santiago), LC/L.1096.
- Finot I. (1990)
 “Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia”
 in Toranzo C. (Ed.), *Democratización del Estado y Descentralización*. ILDIS (La Paz)
- Finot I. (1996)
 “Institucionalización política y económica de la participación popular”
 in Toranzo C. (Ed.) *Democracia y Participación Popular*. ILDIS (La Paz)
- Finot I. (1997)
Descentralización y gestión social: análisis y perspectivas. CEPAL/ILPES (Santiago), LC/IP/R.91
- Finot I. (1998)
 “Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad”
Reforma y Democracia N° 10, febrero.
- Morell Ocaña, L. (1984)
La administración local. Tecnos (Madrid)
- Musgrave R., Musgrave P. (1989)
Public finance in theory and practice.
 Trad. “Hacienda pública, teórica y aplicada”. McGraw Hill (Madrid), 1992
- Prud’homme, R. (1994)
On the dangers of decentralization. World Bank, Working Papers.

- North D. (1990)
Institutions, institutional change and economic performance.
Trad. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". FCE (México), 1995
- Palma E., Rufián D. (1989)
Las nociones de centralización y descentralización. ILPES, Documento CPRD-D/119
- Rondinelli D. (1989)
"Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities"
The journal of social, political and economic studies Vol. 14. Nº 1.
- Ter-Minassian T. (Ed.) (1997)
Fiscal federalism, in theory and practice. FMI.
- Vega J.E. (1996)
En torno a la equidad y el desarrollo, participación y gobernabilidad democrática en América Latina. ILPES.
- Véliz C. (1980)
The centralist tradition of Latin America. Princeton.
- Von Haldenwang (1990)
"Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina".
EURE Vol. XVI, Nº 50 (Santiago)
- Zavaleta Mercado, R. (1983)
Bolivia hoy. Siglo XXI (México).