



**ILPES**

**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**

---

**ELEMENTOS PARA UNA REORIENTACION DE  
LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION  
DE LA GESTION PUBLICA  
EN AMERICA LATINA**

**IVAN FINOT \***



# **ELEMENTOS PARA UNA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>**

**Iván Finot<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado a fin de ser presentado en la Mesa Redonda sobre “La Renovación Conceptual de la Descentralización Fiscal”, en el marco del III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública.

<sup>2</sup> Experto Regional en Descentralización del Estado, del 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 docencia 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 responsabilidad exclusiva del autor y pueden no coincidir con las de la organización. El autor agradecerá opiniones y comentarios sobre este escrito, que pueden ser enviados por correo electrónico a [ifinot@eclac.cl](mailto:ifinot@eclac.cl)



## CONTENIDO

RESUMEN	v
INTRODUCCION	1
A. Marco conceptual	2
1. Descentralización política	3
2. Descentralización administrativa	4
3. Descentralización económica	4
4. Participación	6
5. Sistemas de compensación	7
6. La descentralización como cambio institucional	8
B. Los procesos de descentralización en la región	9
1. Transferencia de funciones de asignación	9
2. Participación ciudadana	12
3. Sistemas de financiamiento	14
4. Explicación	16
C. Elementos para un nuevo enfoque de la descentralización	18
1. Sobre la provisión de servicios sociales	18
2. Sobre las condiciones para el desarrollo territorial	20
3. Algunas conclusiones generales	22
Bibliografía	24



## RESUMEN

A partir del concepto económico de asignación, el autor distingue tres tipos de descentralización: política, que sería la transferencia de funciones de decisión a mecanismos democráticos subnacionales; administrativa, que consistiría en la transferencia de funciones operativas a niveles inferiores, incluidos gobiernos subnacionales, y económica, que sería el uso de mecanismos de mercado para proveer bienes públicos. Las más relevantes para incorporar mecanismos económicos que conduzcan a la eficiencia serían la descentralización política y la económica, y en ambos casos este logro dependería del tipo y grado de participación que lograran propiciar. La descentralización política debería inducir la participación ciudadana para decidir simultáneamente el gasto y el aporte local, y la económica la posibilidad de poder escoger entre diversos proveedores. La descentralización política sería una condición fundamental para propiciar el tipo de participación ciudadana que se propone, pero la descentralización económica también favorecería este objetivo al reducir - y así facilitar - las asignaciones que deben ser adoptadas a través de procedimientos políticos participativos.

Una revisión de los procesos de la región permite observar que en ellos se están desarrollando, en mayor o menor medida, los tres tipos de descentralización pero aún no se ha logrado inducir el tipo de participación ciudadana que hace convergente a ésta con la eficiencia. Para lograr estos objetivos y además hacerlos compatibles con la equidad se recomienda: (i) profundizar la descentralización política y focalizarla en el desarrollo territorial, lo que permitiría incorporar y desarrollar las culturas de autogestión que coexisten con la “tradición centralista latinoamericana”; (ii) diferenciar entre un sistema redistributivo dirigido a apoyar el desarrollo territorial y otro, social, orientado a asegurar a todos los ciudadanos un acceso igualitario a una canasta de servicios a la que todos tendrían igual derecho; (iii) considerar a esta canasta como un bien público nacional y propender a descentralizar económicamente - lo que no equivale a privatizar - la producción de los servicios que la integrarían.



## INTRODUCCIÓN

La actual tendencia a la descentralización del Estado en la región puede ser caracterizada como una contratendencia respecto a una propensión anterior a centralizar en los gobiernos nacionales tanto funciones de provisión de servicios públicos como de producción de bienes y servicios en general. Esta contratendencia se manifiesta a través de, respectivamente, procesos de descentralización política y de privatización.

Los procesos de descentralización, sin embargo, por lo general fueron iniciados anteriormente bajo la forma descentralización administrativa, que consistía en transferir competencias a órganos funcionales y territoriales con patrimonio y personería jurídica propios pero cuyas autoridades eran designadas por el gobierno central. El objetivo era hacer frente a una creciente ineficiencia de la administración centralizada y, en algunos casos, preparar las condiciones para una posterior descentralización política. Ésta se hizo posible con la recuperación generalizada de los procedimientos democráticos de funcionamiento del Estado, durante la década de los 80, que incluyó la elección de gobiernos territoriales subnacionales. La descentralización política pasó a ser el aspecto más importante de los procesos de descentralización. De ella se esperaba que, además de contribuir al logro de la eficiencia, viabilizara políticas sociales y concitara una participación constructiva antes que reivindicativa, objetivos fundamentales para la consolidación de la democracia.

Sin embargo, transcurrida aproximadamente una década desde que se adoptó la nueva modalidad de descentralización aún no se observan resultados convincentes:

- 1) Aunque la descentralización con frecuencia ha sido determinante para lograr una expansión de la cobertura y aun en el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales, 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 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.

2) Si bien 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, actualmente se aprecian 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 recursos de libre disponibilidad con que cuentan los municipios.

3) No obstante que la descentralización política ha implicado cambios estructurales decisivos para facilitar la participación democrática, por lo general aún no se ha logrado viabilizar una participación ciudadana en la gestión pública que vaya más allá de las elecciones.

En este trabajo en primer lugar se amplía un marco conceptual, ya introducido en oportunidades anteriores (Finot I. 1996 y 1998), para analizar las principales características. Con estas herramientas, a continuación se hace un sucinto análisis de los procesos de descentralización que se están realizando en la región y se encuentra una explicación histórica de su evolución. Con todos estos elementos se concluye proponiendo algunos lineamientos para poder profundizar la descentralización política y así obtener - se espera - los objetivos propuestos.

## **A. MARCO CONCEPTUAL**

El soporte conceptual y empírico de la descentralización proviene principalmente de la ciencia política, de la economía y de la administración. Este trabajo se fundamenta en el enfoque económico y, dentro de éste, en la teoría de la asignación, de los bienes públicos y

del federalismo fiscal, enfoque que, en primer lugar, permite distinguir tres formas de descentralización en los procesos de la región: política, administrativa y económica.

### 1. Descentralización política

Como es sabido, de las tres funciones del Estado, la que sería conveniente descentralizar políticamente sería la de asignación para la provisión de bienes públicos cuya demanda está geográficamente diferenciada (Musgrave R. 1989; Oates W. 1972). La descentralización política entonces sería una transferencia de las decisiones sobre asignación desde gobiernos nacionales a procesos democráticos subnacionales, a través de los cuales los ciudadanos deciden - directamente o a través de sus representantes electos - qué parte de su ingreso dedicarán al financiamiento de soluciones cooperativas correspondientes al respectivo ámbito y a qué se dedicarán esos recursos. Esta definición coincide con el enfoque político, según el cual lo fundamental no es una transferencia de competencias a gobiernos sino a comunidades subnacionales, representadas jurídicamente por sus respectivos gobiernos electos (Morell Ocaña, 1984).

En un sentido lato también se podría denominar descentralización política a las decisiones autónomas sobre gasto, aunque éste no esté vinculado a los aportes de la propia comunidad, pero esta modalidad no activa los mecanismos económicos que son requisito para que la descentralización induzca la eficiencia e involucre una participación ciudadana constructiva, según ya se sostuvo en otras oportunidades (Finot I. 1996, 1998).

Por otro lado, es importante señalar que la provisión de bienes públicos consiste básicamente en la implementación de soluciones cooperativas (Mueller D. 1989), porque ello implica que ella también puede ser realizada por organizaciones de la sociedad civil.<sup>3</sup> De hecho esto es lo que hacen en muchos países las organizaciones territoriales de base que encaran sus soluciones cooperativas sobre la base de la iniciativa y el aporte de cada familia integrante, u organizaciones funcionales que proveen servicios de interés común. Esta visión tam-

---

<sup>3</sup> En una dirección similar, el tema de lo público y lo privado ha sido recientemente analizado por Nuria Cunill (1997).

bién coincide con la visión política según la cual el Estado debe cumplir un papel subsidiario respecto a las capacidades de la sociedad civil. Lo importante, sin embargo, será contar con las regulaciones necesarias para que estas organizaciones funcionen democráticamente y el bien general prevalezca sobre el particular.

## 2. Descentralización administrativa

Así como la descentralización política sería la transferencia de competencias de decisión en materia de asignaciones, la descentralización administrativa sería la transferencia de competencias de operación de asignaciones decididas a través de un proceso político de ámbito superior. Desde este punto de vista - y coincidiendo con Von Haldenwang (1990) - se podría afirmar que no sólo la desconcentración sectorial sino la transferencia de estas competencias “operativas” a órganos territoriales o funcionales con personería jurídica y patrimonio propios sería descentralización administrativa.

Aunque menos frecuente bajo la modalidad funcional, la descentralización administrativa tiene plena vigencia en la región bajo su forma territorial. Los procesos de varios países (Chile, Bolivia) se caracterizan por una descentralización predominantemente administrativa en el nivel intermedio. Por otro lado, según lo observara Campbell (1991), los gobiernos subnacionales cumplen funciones tanto como cabezas de autonomías como en calidad de agentes de los respectivos gobiernos centrales. La transferencia de funciones operativas a estos gobiernos también sería una forma de descentralización administrativa.

## 3. Descentralización económica

Siguiendo nuevamente a Musgrave (1989) es útil distinguir entre la provisión de bienes públicos y su respectiva producción, y recordar que las asignaciones de factores que corresponden a esta última pueden ser realizadas a través de procesos políticos o económicos. De hecho los únicos bienes que sólo pueden ser producidos por administraciones son los bienes públicos “puros” mientras que todos los demás pueden ser provistos a través de cuasimercados. Es decir, hay funciones de asignación que pueden ser transferidas ya no a mecanismos políticos sino a mecanismos de mercado, a través de políticas de descentralización económi-

ca. Lo relevante para poder decidir cuándo será más conveniente que la asignación de factores para proveer insumos de los bienes públicos se realice a través de mecanismos de mercado que mediante mecanismos políticos, sería analizar cada caso en términos de ganancias netas.

El concepto de "descentralización económica" fue introducido por Von Haldenwang (1990) quien, siguiendo a Rondinelli (1985), observa, correctamente, que los procesos de privatización son una forma de descentralización. Sin embargo, dado que el tema que nos ocupa es la descentralización de la provisión de bienes públicos, 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 estos bienes. Mientras la descentralización política sería la transferencia de funciones de asignación a mecanismos políticos, la descentralización económica, según se analiza en el párrafo precedente, sería la transferencia de dichas funciones a mecanismos de mercado.

Así como los procesos democráticos son el mejor mecanismo de asignación en el caso de los bienes públicos, la competencia económica sería, en principio, superior a los procesos democráticos en lo que se refiere a la provisión de insumos para la generación de dichos bienes. La descentralización económica se da a través de licitaciones para la compra de insumos o la concesión de servicios, o de convenios para que éstos sean prestados competitivamente por establecimientos autónomos.

Descentralizar económicamente no equivale a privatizar. Lo fundamental en este caso no sería la propiedad de los establecimientos proveedores de insumos para la prestación de servicios públicos sino que la asignación de factores para producirlos se realice a través de la competencia económica. Lo esencial no sería cambiar la propiedad sino asegurar las condiciones para que la competencia opere de una manera socialmente beneficiosa. En efecto, según ya se afirmó en una oportunidad anterior (Finot 1996), con frecuencia no es conveniente eliminar capacidades instaladas en establecimientos públicos sino someterlos a la competencia de las organizaciones de la sociedad civil (con y sin fines de lucro) en igualdad de condiciones.

#### 4. Participación

La participación resulta primordial para activar mecanismos de eficiencia en cualquiera de los dos tipos de asignación analizados: política o económica. Será útil en consecuencia distinguir entre participación ciudadana, que sería esencial en las asignaciones políticas y participación económica, propia de aquellas que se realizan a través de mecanismos de mercado. La participación ciudadana no se reduce a la que se hace efectiva a través de procesos políticos sino que incluye aquella que se canaliza a través de las organizaciones sociales (Palma, 1983). La participación económica, a su vez, no se refiere solamente a la provisión de insu- mos de bienes públicos por organizaciones con o sin fines de lucro, sino también al concurso ciudadano en la escogencia de proveedores directos.

Los procesos de descentralización, entonces, deberían, por un lado, facilitar lo más posible la participación ciudadana y, por otro, crear las condiciones para que la participación económica se dé en las mejores condiciones de competencia. En ambos casos la información es esencial y el límite del gasto para facilitar la participación está en el punto en que los costos igualan a los beneficios pero, en el caso de la participación ciudadana, se debe tomar en cuenta que no todos los beneficios son económicos ni fácilmente cuantificables, pues deben ser tomadas en cuenta ganancias en términos de gobernabilidad y construcción de ciudadanía, y también de salud mental.

Es más: desde un punto de vista político, la participación ciudadana es un objetivo en sí. La descentralización política facilitaría el logro de este objetivo al multiplicar los escenarios de decisión democrática y reducir el número de asuntos que tienen que ser objeto de decisiones políticas, y la descentralización económica puede contribuir decisivamente a obtener esta segunda condición.

Por otro lado, para encarar la descentralización política es necesario tomar en cuenta no solamente a las organizaciones estatales sino las capacidades actuales y potenciales en términos de organización para encarar soluciones cooperativas dentro de la sociedad civil, es decir, lo que Putman (1993) ha denominado “capital social” pero, sobre esta base, lo estructu-

rante sería la modificación viable de las reglas del juego y de las organizaciones estatales que son creadas o adecuadas para ejecutar la reforma. En última instancia lo decisivo para hacer a la gestión pública más eficiente y participativa será que se pueda contar con organizaciones democráticas estatales y civiles que vinculen al gobierno nacional y los ciudadanos, y que estén integradas en estructuras organizacionales vinculadas entre sí pero donde el interés general prevalezca sobre el particular, que en cada nivel de decisión política lo territorial estructure lo sectorial. Dentro del proceso general de reforma de la gestión pública la estructura ordenadora fundamental sería la descentralización política del Estado.

##### 5. Sistemas de compensación

La descentralización en los términos propuestos constituiría una herramienta poderosa para viabilizar la eficiencia y la participación pero es evidente que en la medida en que se vayan logrando estos objetivos las diferenciaciones territoriales tenderán a aumentar. Por ello es imprescindible que las desigualdades previas o suscitadas por los procesos de descentralización sean reducidas a través de transferencias financieras desde los gobiernos centrales. Como es sabido, la literatura por lo general se refiere a transferencias condicionadas y no condicionadas, incluyendo en las primeras cualquier tipo de condicionamiento. Sin embargo, desde el punto de vista del análisis anterior, lo relevante será indagar si las transferencias están o no condicionadas al aporte subnacional, ya que lo decisivo para que la descentralización contribuya a la eficiencia y a la participación ciudadana será que las asignaciones para la provisión de bienes públicos sean realizadas a través de procesos democráticos en los que se decide simultáneamente sobre el gasto y el esfuerzo que cada comunidad realizará para financiar ese gasto.

Bajo este punto de vista es evidente que el tipo de transferencias más adecuado para impulsar los procesos de descentralización política en el sentido planteado serán aquellas que sólo estén condicionadas al aporte local pero que cumplido este requisito pueden ser libremente utilizadas, bajo los mismos procedimientos que los recursos provenientes de fuente local. Y, simétricamente, en la medida en que su uso esté limitado por el respectivo gobier-

no central menos podrán operar los mecanismos democráticos subnacionales de asignación pero tampoco serían funcionales a este objetivo, al menos desde un punto de vista económico, las transferencias que no tuvieran ningún tipo de condicionamiento.

Sin duda todos los tipos de transferencias mencionados pueden ser necesarios dentro de procesos que contemplan aspectos de descentralización tanto política como administrativa, pero lo importante es que el sistema en su conjunto asegure el logro de objetivos tanto de eficiencia y de participación como de equidad, y a la vez no comprometan y más bien contribuyan a la sostenibilidad financiera global, y este no es un problema menor.

#### 6. La descentralización como cambio institucional

Se debe considerar, finalmente, que la descentralización es una política de cambio institucional, en el sentido de North (1990), dirigida a generar una sinergia entre participación y eficiencia. Las políticas que la implementen deben estar encaminadas primordialmente a dos fines: (i) desarrollar y/o fortalecer procesos democráticos subnacionales de decisión y (ii) modificar la normativa sobre los sistemas de relacionamiento intergubernamental, a fin de que ellos no sólo se vayan adecuando sino incentiven la descentralización.

Lograr este cambio de una manera autosostenible implica generar una tendencia contraria a la “tradicción centralista latinoamericana” (Véliz, 1980). Felizmente, junto a la cultura centralista que caracteriza a la mayor parte de la región, históricamente también se viene desarrollando una cultura federal que ha llegado a ser dominante en Brasil y tal vez también en Argentina. Es más: en todos los países de la región, incluso en aquellos donde la cultura centralista aún predomina, se han desarrollado paralelamente culturas de autogestión para la provisión de bienes públicos locales, en la medida en que el centralismo no ha podido responder a las necesidades de bienes públicos. Ambos elementos culturales, que hacen parte del patrimonio de la región, permiten aspirar a reorientar la gestión pública en un sentido más eficiente y participativo, que sería el sentido último de las políticas de descentralización.

## **B. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA REGIÓN**

En la región el inicio de los actuales procesos de descentralización política se puede situar en la recuperación generalizada de las libertades democráticas. Según ya se ha mencionado, ellos ocurrieron como una continuación y un avance respecto a procesos previos de descentralización administrativa, pero, a diferencia de éstos, implicaron una redistribución del poder, que se dio a partir de los poderes democráticos existentes o reconstituidos con la recuperación generalizada de los derechos ciudadanos. Ello explica que en los países federales se tienda a descentralizar políticamente, al menos en una primera instancia, hacia los niveles intermedios (estados o provincias) mientras en los unitarios se propende a comenzar por el nivel municipal antes que a poderes regionales que pueden rivalizar con el poder central. El proceso contemporáneo de Brasil, sin embargo, donde la descentralización ha hecho parte de la cultura política democrática desde la Independencia, se caracteriza por la descentralización desde las capitales de los estados a los municipios. Y en Colombia, a su vez, pese a tratarse de un país unitario, una fuerte tradición federalista ha permitido avanzar hasta la conformación de gobiernos departamentales electos.

### **1. Transferencia de funciones de asignación**

En general, los procesos contemporáneos de descentralización de la gestión pública en América Latina han consistido en transferir a gobiernos subnacionales funciones de provisión de infraestructura básica y de servicios de educación y salud.<sup>4</sup> Estos procesos contienen elementos de descentralización política, económica y administrativa.

En lo que se refiere a provisión de infraestructura, en toda la región existe una tendencia a descentralizarla tanto política como económicamente. El grado de descentralización política depende de definiciones sobre ámbitos de competencias - más o menos amplios según los países- y la descentralización económica se hace efectiva, tanto a partir del nivel nacional

---

<sup>4</sup> La información sobre los procesos de descentralización de la educación y la salud en la región ha sido obtenida principalmente de los trabajos de Emanuela Di Gropello (1997) y Rosella Cominetti (1997), respectivamente, y los documentos elaborados en el marco de los proyectos de CEPAL que ellas coordinaron.

como de los niveles subnacionales, a través de licitaciones para la construcción de obras y mantenimiento y, más recientemente, también mediante la forma de concesiones.

La provisión de servicios de educación, a su vez, está políticamente descentralizada prácticamente en su totalidad en los casos en Brasil y Argentina. En cambio en Bolivia, Chile, Colombia y México las asignaciones que en principio son decididas autónomamente son las que corresponden a infraestructura, mientras la asignación de recursos humanos se estaría manteniendo políticamente centralizada - pero administrativamente descentralizada - en la medida en que el proceso de formación de precios del factor está políticamente centralizado.

La descentralización económica en el caso de servicios de educación aún no es frecuente pero la región ya cuenta al menos con la experiencia de Chile y de Bolivia en materia de subsidios a la oferta. En ambos casos el servicio es provisto por establecimientos no estatales en convenio con los gobiernos centrales. El nuevo sistema de educación pública en Minas Gerais (Brasil) también podría ser considerado un caso de descentralización económica.

El caso de la provisión de servicios de salud es algo diferente. En Brasil la promulgación de la descentralizadora Constitución de 1988 coincidió con la aprobación del Sistema Único de Salud, medida a través de la cual todos los sistemas de seguros y prestaciones no privados fueron unificados en un solo sistema nacional (centralización sectorial) pero se transfirió a los municipios la atención primaria de salud, y se dio la opción a éstos y a los estados de asumir la provisión de los servicios restantes contando para ello con las transferencias provenientes del sistema centralizado. Sólo en los estados más ricos existiría una situación de descentralización política y fiscal en lo que se refiere a servicios de salud (De Almeida M.H. 1995), pero en todos los casos la asignación de los recursos se da a través de Consejos en los cuales están representados los diferentes tipos de proveedores, lo cual permite configurar un componente de descentralización económica, aunque parcial, ya que no hay concurrencia económica entre proveedores pero sí en la formación de precios de factores.

En Argentina inicialmente se completó una descentralización política de los servicios de salud que prestaban los establecimientos estatales pero contemporáneamente se tiende a

avanzar hacia la descentralización económica de un sistema integrado, en el que los servicios estatales concurrirían con los prestados por los sistemas de seguros de carácter gremial y se tendería a fortalecer el funcionamiento de los mecanismos de mercado y focalizar la distribución del gasto público a través del sistema de subsidio a la demanda.

En Colombia, en una primera instancia se descentralizó políticamente la provisión de infraestructura de los establecimientos estatales pero el sistema de remuneraciones se mantuvo centralizado en lo fundamental. En una segunda instancia se ha incorporado al sistema público a los sistemas gremiales, se ha definido una “canasta mínima” de servicios asistenciales, por cuyo financiamiento responde en última instancia el gobierno nacional, y se ha adoptado una clara política de descentralización económica para la prestación de estos servicios, que incluye el sistema de subsidios a la demanda, mientras se deja a los municipios la evaluación de los solicitantes de subsidios y la provisión de servicios que por sus externalidades pueden ser considerados de salud pública.<sup>5</sup>

En Chile la unificación del sistema estatal con los gremiales fue anterior a un proceso de descentralización administrativa que se realizó durante el régimen militar. El proceso de asignación actualmente se encuentra políticamente descentralizado (hacia los municipios) en lo que se refiere a la provisión de infraestructura para la atención primaria de salud pero los niveles de remuneraciones al personal son definidos por el gobierno nacional. Este y los restantes servicios estatales de salud son prestados a través de la modalidad de subsidios a la demanda operados por los municipios. En Chile también se realizó un proceso de privatización tanto del seguro como de la prestación de servicios de salud, que actualmente atiende a los estratos que los pueden financiar directamente.

En el caso de Bolivia se ha transferido políticamente a los municipios la provisión de la totalidad de la infraestructura, equipo y materiales de los establecimientos estatales pero se mantiene políticamente centralizado el financiamiento y el régimen de remuneraciones de los recursos humanos.

---

<sup>5</sup> Ver un trabajo completo y actualizado sobre el nuevo sistema de salud colombiano en Jaramillo I. (1997).

De lo examinado hasta ahora se puede concluir que los actuales procesos de descentralización de la región se iniciaron siguiendo una tendencia histórica a descentralizar política y/o administrativamente no solamente la provisión de infraestructura básica sino también funciones de asignación tanto para la provisión como para la producción de servicios sociales. Contemporáneamente, sin embargo, al menos en el caso de la salud, esta tendencia tiende a modificarse hacia la centralización del financiamiento y la descentralización económica de la producción de los servicios “asistenciales”.

## 2. Participación ciudadana

Cabe preguntarse en que medida los procesos de descentralización política apuntan efectivamente a involucrar la participación ciudadana, objetivo en sí y condición para la eficiencia, según se ha mencionado repetidamente. En principio se podría esperar que habría mejores condiciones para viabilizar esta participación en los casos en que se ha transferido la responsabilidad completa sobre provisión de bienes públicos, pero podría ser más determinante (también para mejorar las condiciones de eficiencia) el grado de aproximación de los procesos de asignación hasta niveles municipales y submunicipales. Sin embargo, lo decisivo, según se ha concluido anteriormente, sería viabilizar la participación ciudadana hacia los procesos de asignación vinculando el gasto con los propios aportes.

Sin duda un primer paso en este sentido es la elección democrática de representantes y ejecutivos subnacionales y el proceso de asignación política se realiza a través de la aprobación del correspondiente presupuesto, particularmente cuando los representantes tienen la facultad de decidir respecto a tasas de impuestos sobre fuentes propias. Para este fin es útil distinguir entre recursos coparticipados, cuyas tasas tienen que ser definidas nacionalmente, y recursos provenientes de impuestos locales, donde la modalidad más frecuente es que los representantes puedan definir dichas tasas dentro de límites establecidos por el nivel nacional. Lo relevante para poder concitar el interés de los ciudadanos en participar sería la capacidad generadora y la medida en que ellos puedan modificar sus aportes.

La participación ciudadana en los procesos de asignación, sin embargo, por lo general se reduce a elegir a sus representantes y al respectivo ejecutivo.<sup>6</sup> El vínculo entre electores y elegidos se reduce aún más cuando la elección de representantes se realiza a través del sistema proporcional, ya que en este caso los representantes tienden a responder en primera instancia a sus respectivos partidos, cuya estructura está frecuentemente centralizada. Esta modalidad es la más frecuente en la región pero el sistema de representación territorial parece más adecuado para fortalecer el vínculo entre ciudadanos y representantes.<sup>7</sup> Por otro lado, con un criterio que resulta perjudicial para la participación y la construcción de ciudadanía se tiende a la exención de impuestos cuando el costo de recaudarlos es superior a su producto monetario.

En cambio en la región existen valiosas experiencias de autogestión a través de organizaciones de la sociedad civil. Las más relevantes por su amplitud y arraigo cultural serían las de Brasil y las de países que cuentan con mayor influencia indígena. En el primer caso, en forma generalizada, múltiples organizaciones funcionales suelen hacerse cargo de coordinar las actividades más variadas de la vida social. También existen interesantes experiencias de “presupuestación participativa” (Harnecker M. 1995) pero que se refieren sólo al gasto. Más relevantes aún resultan la experiencias en países con fuerte incidencia indígena, donde organizaciones territoriales de base son gestoras de la vida social sobre la base de la iniciativa y el aporte ciudadano (Finot I. 1990). Sin embargo, en ambos casos, esta capacidad gestora suele estar sólo débilmente vinculada con la gestión pública oficial, que en el mejor de los casos considera a estas organizaciones de base como interlocutoras para la gestión municipal más que reconocerlas en su capacidad real de gestión. Sería el caso, por ejemplo, de Bolivia donde, a pesar de la gran capacidad de autogestión que caracteriza a sus organizaciones territoriales de base, la ley antes que reconocer esta capacidad, les asigna el papel de participar en la gestión municipal. Lo valioso de esta experiencia, sin embargo, sería que, a pesar de ello, dichas organizaciones participan en la identificación de proyectos municipa-

---

<sup>6</sup> Aunque en algunos casos se registran avances importantes, como el voto programático en Colombia.

<sup>7</sup> Representación territorial, no necesariamente uninominal sino referida a distritos.

les comprometiendo a la vez su propio aporte, y ello en forma generalizada en el mundo rural (Bolivia 1997).

Por otro lado, tampoco favorece el funcionamiento de los mecanismos democráticos de asignación involucrarlos en la producción servicios económicamente descentralizables, pues los congestiona innecesariamente, como tampoco el obligar a las comunidades subnacionales a financiar servicios que sus respectivos gobiernos realizan en calidad de agentes de un gobierno central.

### 3. Sistemas de financiamiento

Siendo el objeto central de este estudio la descentralización política y la participación ciudadana, a continuación se analizará en qué medida los sistemas de financiamiento que acompañan a la descentralización política favorecen el logro de sus objetivos.

En general, la transferencia de procesos de asignación a mecanismos democráticos subnacionales (descentralización política) ha sido acompañada de transferencias de fuentes de ingresos.<sup>8</sup> En el caso de impuestos locales con frecuencia se ha transferido también la competencia de definir sus respectivas tasas y hasta de crear impuestos. A fin de reducir desigualdades territoriales en términos de capacidad generadora, simultáneamente se ha creado o modificado sistemas de redistribución territorial, básicamente bajo criterios demográficos pero con frecuencia tomando en cuenta algunos criterios de equidad social y tratando de no desincentivar la capacidad generadora de cada territorio.

Complementariamente, y generalmente con el propósito explícito de reducir desigualdades sociales y territoriales, se suele contar también con fondos de desarrollo y otros programas nacionales de apoyo, a cuyos recursos los gobiernos subnacionales pueden optar, generalmente con la condición de comprometer aportes locales, pero deben sometiéndose a un proceso de selección que se realiza bajo prioridades nacionales.

---

<sup>8</sup> Para información reciente y análisis comparativo sobre federalismo fiscal, véase la publicación de Teresa Ter-Minassian (1997).

La redistribución territorial entonces se realiza, por un lado, a través de transferencias financieras de libre disponibilidad (al menos en principio) y no explícitamente condicionadas a los respectivos aportes locales y, por otro, de transferencias condicionadas a dichos aportes cuya aplicación se define en el respectivo nivel central. Los primeros estarían dirigidos primordialmente a apoyar la autonomía en el gasto, mientras en el caso de los segundos las asignaciones estarían siendo decididas en lo fundamental por los niveles centrales. La primera modalidad prevalece en los países más descentralizados políticamente mientras la segunda llega a constituir la forma más frecuente en los menos descentralizados. Es más, en estos últimos se tiende a direccionar el gasto, incluso en el caso de recursos que en principio son de libre disponibilidad, ya que el nivel central se condiciona otros desembolsos a que estos recursos sean utilizados según prioridades definidas por los gobiernos centrales. El único caso, ya mencionado en otra oportunidad (Finot I. 1996), en que se entrega recursos de libre disponibilidad a los órganos territoriales bajo la condición del aporte local sería un componente del Programa Nacional de Solidaridad de México, con resultados importantes al menos en lo que se refiere al aumento de la generación de ingresos locales (Campbell T. 1991).

Resulta evidente que estos sistemas de financiamiento no son funcionales respecto a las condiciones requeridas para activar los mecanismos económicos de la descentralización política, según se analizó en otra oportunidad (Finot I. 1996 y 1998). En efecto, no lo son ni siquiera en los casos en que la forma predominante es la de recursos de libre disponibilidad, ya que al no estar éstos condicionados al aporte local no son objeto de procesos de asignación que involucran dicho aporte simultáneamente con las decisiones sobre gasto.

Por otro lado, desde el punto de vista de la distribución territorial, el sólo hecho de que la generación de recursos propios se concentre en algunos territorios, hace a la mayoría de los otros dependientes de las transferencias no condicionadas para ejercer su autonomía, pero ésta resulta disminuida en la medida en que su acceso a las mismas y a las otras fuentes está condicionado por los gobiernos centrales, que sería la situación más frecuente al menos entre los municipios de los países donde la descentralización política ha sido sólo parcial. Se

puede afirmar que en la mayoría de estos casos, la autonomía municipal sólo puede ser ejercida efectivamente por una reducida minoría de municipios “ricos”.

Cabe preguntarse finalmente si los sistemas de compensación establecidos son convergentes con el objetivo de equidad, para el que fueron diseñados. En general esto no parece ser así en los casos en que la descentralización política es dominante: los mapas de gasto autónomo por habitante no parecen estar en relación directa con los mapas de pobreza sino más bien con la capacidad generadora de cada circunscripción. Además se evidencia una tendencia creciente a una diferenciación inter y aun intraterritorial en términos de calidad y cantidad de los servicios prestados. La situación parece ser diferente en los casos de menor descentralización política, donde tienen mayor importancia las transferencias condicionadas de una u otra forma al destino del gasto pero ni siquiera en estos casos existe evidencia suficiente de que se esté tendiendo a compensar eficazmente desigualdades territoriales y sociales.

Sobre los sistemas de financiamiento se puede concluir que ellos amplifican las restricciones ya observadas para un funcionamiento adecuado de la gestión descentralizada. En efecto, en el caso de las transferencias de libre disponibilidad, al no estar condicionadas al respectivo aporte local fracturan la necesaria vinculación entre gasto y financiamiento local. Por otro lado, condicionar dichas transferencias en función de objetivos definidos nacionalmente tiende a restar la autonomía de los territorios, en forma proporcional a la medida en que éstos sean dependientes de dichos recursos, restando así el “quantum” de descentralización política y aumentando el componente de descentralización administrativa.

#### 4. Explicación

El factor fundamental para que la descentralización política no haya entregado aún los resultados esperados sería que las políticas implementadas no han estado dirigidas primordialmente a asegurar que las asignaciones locales se realicen fundamentalmente sobre la base de la iniciativa y los recursos locales. Una segunda explicación sería que los gobiernos no son las organizaciones más adecuadas para producir servicios económicamente descentralizables,

menos aún cuando los procesos están fracturados en varios niveles. El sucinto análisis que se acaba de realizar sobre los procesos de descentralización muestra una tendencia emergente para resolver esta segunda limitación, al menos en lo que se refiere a servicios de salud, pero aún no se vislumbra una tendencia similar en lo que se refiere al primer obstáculo, cuya superación sería decisiva para viabilizar la participación ciudadana y hacer eficiente la gestión pública local.

La principal explicación de que los procesos de descentralización política muestren las características señaladas sería la gran ponderación que en ellos ha tenido la transferencia de funciones de provisión de servicios de educación y salud.

Que se haya descentralizado políticamente estos servicios es resultado principalmente de factores históricos: (i) la política redistributiva tradicional consistía en brindar a los pobres servicios públicos gratuitos; (ii) desde la Independencia estas tareas tradicionalmente correspondieron a los niveles subnacionales: en Brasil y Argentina los servicios estatales se mantuvieron preponderantemente en estos niveles y en los otros la descentralización fue una "devolución" de funciones que antes ejercían; (iii) la descentralización política de dichas funciones fue continuación de procesos de descentralización administrativa anteriormente iniciados; (iv) la crisis de la deuda generó presiones para descentralizar el gasto público, donde los de educación y salud tenían gran ponderación.

Sin embargo, en la descentralización política de la asignación para la provisión de estos servicios no pueden cumplirse las condiciones requeridas para que ella entregue los resultados que le son propios, ya que dicha provisión, por sus características sociales, no puede estar condicionada a los aportes territoriales. Los objetivos sociales también explican por qué los estados menos descentralizados no han llegado a descentralizar políticamente las asignaciones de recursos humanos y los numerosos condicionamientos en los sistemas de transferencias de los gobiernos centrales. La descentralización política de la generación de servicios tal vez es sólo una tendencia que va llegando a su fin, ya que contemporáneamente estaría emergiendo una propensión a recentralizar el financiamiento de estos servicios y a descentralizar económicamente la producción, al menos en lo que se refiere a servicios de

salud. La primera sería la opción adoptada desde un inicio en Brasil y a ambas estaría apuntando el nuevo sistema de salud colombiano.

### **C. ELEMENTOS PARA UN NUEVO ENFOQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Para poder dar un nuevo impulso a la descentralización, y adecuar el proceso a los papeles que corresponden contemporáneamente al Estado, habría que partir por diferenciar entre aquellas funciones que sería recomendable descentralizar y aquellas otras que sería preferible mantener políticamente centralizadas, o recentralizar.

#### **1. Sobre la provisión de servicios sociales**

Según se ha mencionado, en los procesos de descentralización política se ha transferido funciones de asignación para la provisión tanto de infraestructura básica como de servicios sociales, primordialmente de educación y salud. El derecho a acceder a una canasta mínima de servicios sociales, sin embargo, no debería diferenciarse geográficamente sino sólo bajo aspectos cualitativos. La decisión sobre la provisión de una canasta mínima de servicios sociales a los que cada ciudadano debería tener igual derecho a acceder, independientemente de su lugar de residencia, correspondería al nivel nacional, como también la de equiparar las condiciones para que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso. Los niveles subnacionales, a su vez, tendrían la responsabilidad de asegurar la provisión de estos servicios en función de las características propias de cada territorio y de operar un sistema de redistribución social definido nacionalmente que asegure el mencionado acceso igualitario. Sin embargo, independientemente de que las decisiones correspondan en lo fundamental al nivel nacional, ello no debería eximir a las comunidades subnacionales, particularmente a aquellas relativamente más ricas, de participar en el financiamiento del sistema con sus propios recursos.

Los límites para la conformación de la canasta mínima serían de carácter financiero: dependerían de opciones entre subsidios a la oferta y a la demanda, y éstas, a su vez, estarían condicionadas por las características geográficas y por el grado de desarrollo institucional

con que cuente cada país. La región cuenta con una experiencia consolidada en materia de subsidios a la demanda, la de Chile, y con otras más recientes, como la de Colombia. Pero si, independientemente de la combinación que se adoptara, el financiamiento para reducir las desigualdades de carácter social estuviera asegurado por el nivel central, el papel de los gobiernos subnacionales en calidad de autonomías consistiría en asegurar la provisión y la calidad de los servicios así financiados.

Ahora bien, la responsabilidad de proveer la canasta no contempla la obligación de producir sus insumos. Ésta podría ser objeto de descentralización económica hasta el nivel de establecimientos, sean éstos gubernamentales o no gubernamentales, y dejar abierta a los usuarios la opción de escoger. Lo relevante para poder encarar la descentralización económica de estos procesos sería contar con reglas del juego apropiadas y capacidad de control, que aseguraran igualdad de condiciones para todos los participantes, y un adecuado funcionamiento de los mercados y los cuasimercados.

Esta sería la orientación del nuevo sistema colombiano de salud. Durante la fase de descentralización política de los servicios estatales siempre se cauteló que junto con las nuevas responsabilidades de los gobiernos subnacionales se les estuviera transfiriendo los correspondientes recursos financieros, lo que entraba en contradicción con las condiciones para que operaran los mecanismos económicos propios de esta forma de descentralización (Wiesner E. 1996). El dilema entre equidad y eficiencia se estaría resolviendo con la canasta obligatoria de servicios asistenciales de salud (un bien público nacional) y la descentralización económica de la producción de dichos servicios. La centralización financiera para la provisión de servicios de salud también es característica del Sistema Único de Salud de Brasil, y en Argentina se avanza, según ya se mencionó, hacia la descentralización económica.

El principio de ofrecer un mismo nivel mínimo de educación a toda la población también estaría justificando mantener centralizada la asignación de recursos humanos en todos los países menos en Brasil y Argentina, como también el condicionamiento de los recursos coparticipados en Brasil en beneficio de la educación (20%) y una reciente disposición que

obliga a todos los gobiernos subnacionales a gastar un mínimo por estudiante. Es probable que también en el caso de los servicios de educación la manera de introducir mecanismos de eficiencia, aprovechar plenamente la capacidad actual o potencial de organizaciones no gubernamentales y a la vez asegurar la igualdad de acceso sea la descentralización económica y una centralización del financiamiento. En este sentido, según ya se ha mencionado, constituyen experiencias valiosas - aunque diferentes - los sistemas de educación subsidiada en Chile y en Bolivia.

## 2. Sobre las condiciones para el desarrollo territorial

A diferencia de la canasta de servicios sociales, los bienes públicos que sí tendrían la característica de ser bienes públicos locales, cuya provisión debería ser objeto de descentralización política hasta los niveles más próximos al ciudadano, serían aquellos referidos a mejorar la capacidad productiva territorial y el hábitat colectivo. En efecto, la demanda de estos bienes sí puede ser geográficamente diferenciada y resulta claramente conveniente que el proceso de asignación para una provisión que consistiría principalmente en infraestructura para acondicionar el territorio, se realizara a través de procesos democráticos correspondientes a cada ámbito. Es más, en este caso sería plenamente válido que las transferencias financieras estuvieran condicionadas tan sólo al aporte territorial y que, cumplida esta condición, ellas hicieran parte de los recursos de libre disponibilidad junto con aquellos generados localmente. Sin embargo, a fin de que este sistema de transferencias fuera convergente con el objetivo de equidad ellas deberían estar condicionadas al respectivo aporte territorial relativo, es decir, que éstos fueran valorados, por ejemplo, en relación directa al correspondiente ingreso bruto o inversa respecto a factores como dotación de capital físico por habitante.

Lo más relevante de esta alternativa sería que la descentralización política estaría dirigida primordialmente a crear las condiciones para el desarrollo territorial, y que éste se podría fundar en la capacidad de cada comunidad para mejorar sus condiciones colectivas de producción y hábitat. En lo que se refiere a la capacidad productiva, la descentralización podría

contribuir decisivamente a suscitar y apoyar el potencial endógeno de cada territorio para insertarse mejor en la economía global y así contribuir a mejorar el empleo y los ingresos de las familias que lo integran. Con esta orientación, las políticas de descentralización no solamente favorecerían el crecimiento sino también la desconcentración económica y una mejor distribución primaria del ingreso, objetivo respecto al cual el sistema de redistribución social sólo tendría una función subsidiaria.

También en este caso es conveniente distinguir entre la función de proveer bienes públicos y la de producir bienes y servicios que pueden ser generados bajo formas de contratación y concesión. De manera similar, los beneficios de descentralizar estos procesos productivos (descentralización económica) dependen de contar con regulaciones y control apropiados y, también resulta particularmente importante poder escoger entre varios oferentes. Sin embargo, desde el punto de vista de la descentralización política, lo más relevante de poder descentralizar la producción de bienes y servicios sería que, en la medida en que esta función pueda ser transferida a cuasimercados, se crearán condiciones para aumentar la eficiencia en las asignaciones que necesariamente deben ser realizadas a través de mecanismos políticos democráticos. En efecto, los gobiernos subnacionales suelen ocuparse de una gran cantidad de asignaciones que en principio podrían ser realizadas más eficientemente a través de la externalización, descuidando, por congestión, aquellas que nadie puede realizar en lugar de ellos, particularmente la de concertar una gestión estratégica y participativa.

Según ya se ha mencionado repetidamente, suscitar la participación ciudadana en la solución de asuntos de interés colectivo es uno de los objetivos primordiales de la descentralización política pero además resulta ser una condición esencial para alcanzar los objetivos de eficiencia y reducción de la corrupción que se esperan de ella. Para alcanzar dichos objetivos sería indispensable que los ciudadanos se involucraran en los procesos de decisión sobre gasto local y los aportes que les tocará hacer para que estas decisiones sean ejecutadas. Sólo de esta manera se activarían en los escenarios subnacionales los mecanismos económicos que hacen que la democracia sea la mejor manera de asignar recursos para la provisión de bienes públicos. A las motivaciones de carácter ético y psicológico para participar en la

gestión de intereses comunes se sumaría el poderoso incentivo de tomar parte en los procesos en los que se decide la proporción de los propios ingresos para concretar aquello que individualmente el ciudadano no puede resolver.

Lo anterior permite concluir que la descentralización política no debe reducirse a transferir funciones hasta los niveles más próximos al ciudadano y crear mecanismos de compensación sino, además, dirigirse primordialmente a institucionalizar la participación ciudadana, directamente o a través de representantes democráticos, en dichos procesos de asignación, para lo cual se requiere: (i) que las comunidades territoriales puedan decidir sobre tasas de impuestos locales y que las bases de éstos involucren en lo posible a todos los residentes, y (ii) fortalecer su papel de principales respecto a sus representantes.

### 3. Algunas conclusiones generales

En síntesis, para poder profundizar la descentralización política en América Latina sería recomendable: (i) diferenciar entre la provisión de una canasta de servicios sociales, que sería un bien público nacional, y la de bienes públicos locales, propios del desarrollo territorial, que podrían ser objeto pleno de descentralización política; (ii) distinguir claramente entre dos sistemas redistributivos subsidiarios: uno, dirigido a asegurar a los ciudadanos un acceso igualitario a la mencionada canasta independientemente de su lugar de residencia, y otro, orientado a apoyar el desarrollo territorial a través de transferencias de libre disponibilidad pero condicionadas al involucramiento de la ciudadanía en el proceso de asignación, incluido su respectivo aporte; (iii) tender a descentralizar la generación de servicios no propiamente gubernamentales hacia establecimientos especializados, a fin de que los gobiernos subnacionales puedan dedicarse primordialmente a sus específicas funciones, particularmente a asegurar condiciones de eficiencia en los procesos de decisión y ejecución a través de la participación; (iv) reconocer legalmente como impuestos los aportes que los ciudadanos realizan en trabajo, materiales y dinero para mejorar su entorno colectivo, a fin de universalizar las contribuciones tributarias, según ya se propuso en otras oportunidades (Finot I. 1996,

1998). De esta manera, se espera, se haría a los procesos convergentes respecto a los objetivos propios de la descentralización, a la equidad y a la sostenibilidad financiera.

Los gobiernos subnacionales, a su vez, tendrían un doble papel en la implementación de las políticas nacionales: uno, como agentes de los sistemas nacionales normativos y de redistribución social; otro, que consistiría principalmente en concertar con los productores y los residentes - o sus representantes - la gestión del desarrollo territorial, utilizando para ello el conjunto de sus competencias normativas y de control, incluyendo aquellas que le corresponden en su calidad de cabezas de autonomías territoriales. En cada nivel esta gestión debería contemplar y/o perfeccionar, e integrar, aspectos físicos, económicos, sociales y ambientales, definidos en ámbitos más amplios.

Finalmente, para poder orientar la descentralización en la dirección propuesta, en la mayoría de los países sería necesario encarar simultáneamente un reordenamiento territorial, particularmente en lo que se refiere al nivel municipal. En efecto, en la región coexiste 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. Para viabilizar la eficiencia y la participación ciudadana sería necesario: (i) descentralizar políticamente los municipios de gran y aun de mediana dimensión; (ii) incentivar más la asociación y la mancomunidad de los municipios en general, y la fusión de los pequeños, y (iii) incentivar la capacidad de autogestión de las organizaciones de base de la sociedad civil.

La descentralización permitiría que la gestión del desarrollo territorial en todos sus aspectos se pueda configurar como un proceso participativo de abajo hacia arriba, donde el aparato estatal sería complementario a la capacidad de autogestión de la sociedad civil, las unidades políticas territoriales más pequeñas se asociarían con sus vecinas en función de objetivos comunes y cada nivel superior sólo se haría cargo de aquello que en el inferior no pudiera ser resuelto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano (1997)  
*Bolivia, la Participación Popular en cifras, Vol. II*
- 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 de Chile), LC/L.1093.
- Cunill N. (1997)  
*Repensando lo público a través de la sociedad.* CLAD (Caracas).
- De Almeida, M.H. T. (1996)  
*Federalismo y políticas sociales.* CEPAL (Santiago de Chile), L.C. 898
- Di Gropello, E. (1997)  
*Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo.*  
CEPAL (Santiago de Chile), LC/L.1096.
- Finot I. (1990)  
“Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia”  
*in* Toranzo C. (Ed.) *Descentralización y democratización del Estado.* ILDIS (La Paz).
- Finot I. (1996)  
*Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica.* CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.165.
- Finot I. (1998)  
“Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad”  
*Reforma y Democracia N° 10*, febrero.
- Harnecker M. (1995)  
*Haciendo camino al andar.* LOM, FLACSO, MEPLA (Santiago de Chile).
- Jaramillo I. (1997)  
*El futuro de la salud en Colombia.* FESCOL, FES, FRB, Fund. Corona (Santafé de Bogotá)
- Morell Ocaña, L. (1984)  
*La administración local.* Tecnos (Madrid)
- Mueller, D.C. (1989)  
*Public choice II, a revised edition of Public Choice.* Cambridge Univ. Press

- Musgrave R., Musgrave P. (1989)  
*Public finance in theory and practice*.  
Trad. "Hacienda pública, teórica y aplicada". McGraw Hill (Madrid), 1992
- North D. (1990)  
*Institutions, institutional change and economic performance*. Trad. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". FCE (México D.F.), 1995
- Oates, W. (1972)  
"Fiscal federalism" Trad. *Federalismo fiscal*. IEAL (Madrid), 1977.
- Palma E. (1983)  
*La descentralización desde una perspectiva política*.  
ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.
- Putnam, R.D. (1993)  
*Making democracy work*. Princeton Univ. Press
- Rondinelli D. (1989)  
"Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities"  
*The journal of social, political and economic studies Vol. 14. N° 1*.
- Ter-Minassian T. (Ed.) (1997)  
*Fiscal federalism, in theory and practice*. FMI.
- Véliz C. (1980)  
*The centralist tradition of Latin America*. Princeton Univ. Press.
- Von Haldenwang (1990)  
"Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina".  
*EURE Vol. XVI, N° 50* (Santiago de Chile)
- Wiesner E. (1996)  
*La descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia*  
DNP/ANIF/FINDETER (Santafé de Bogotá)