



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA  
SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA E INSTITUTOS DE INVESTIGACIONES

# **ACTAS**

***Jornadas Anuales***

***“Investigaciones en la Facultad”***

***de Ciencias Económicas y***

***Estadística***



**García Stur, Florencia**

**Masson, Victoria**

**Chiani, Martín**

*Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas en Contabilidad,  
Escuela de Contabilidad*

## **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

### **Resumen:**

La ponencia se incluye dentro del proyecto de investigación: *"Federalismo y Descentralización en la Argentina: el camino hacia un modelo de gestión eficiente"*.<sup>1</sup>

Este proyecto tiene como primer objetivo, en resumidas cuentas, estudiar por un lado el proceso de descentralización llevado a cabo en América Latina en general y nuestro país en particular en la década del 90 y a su vez por otro lado las fuentes de recursos y/o financiamiento con que cuentan los municipios de nuestro país para llevar adelante sus crecientes funciones.

Una vez abordada esta temática, el proyecto investigará si, aun teniendo las limitaciones presupuestarias existentes – en base a lo recabado en el párrafo anterior - resulta posible realizar una gestión eficiente. Es decir, si en este complejo y permanente contexto, existen modelos positivos de descentralización que, sin dejar de padecer las limitaciones y contradicciones mencionadas, han sido superadores y proactivos. En caso de haberlos, qué elementos comunes podemos resaltar en cada uno de ellos a los efectos de que sea posible replicarlos en otros casos.

El presente trabajo está enmarcado en la primera parte del proyecto y se centrará básicamente en el primer punto, es decir el estudio de la *"Descentralización"*.

Nos proponemos no sólo analizar en qué consiste, cuáles son sus elementos constitutivos y principios que la rigen sino también entender cómo o de qué manera se llevó a cabo el proceso en nuestro país y qué consecuencias trajo consigo.

Palabras claves: Descentralización, Coparticipación, Gestión

### **Abstract:**

The presentation is included in the research project: "Federalism and Decentralization in Argentina: the path towards an efficient management model."

This project's first objective, in short, is to study, on the one hand, the decentralization process carried out in Latin America in general and our country in particular in the 90s and, on the other hand, the sources of resources and/or financing that the municipalities of our country have to carry out their growing functions.

Once this issue has been addressed, the project will investigate whether, even having the existing budgetary limitations – based on what was collected in the previous paragraph – it is possible to carry out efficient management. That is, if in this complex and permanent context, there are positive models of decentralization that, while still suffering from the aforementioned limitations and contradictions, have been

---

<sup>1</sup> Acreditación de Proyectos Cuatrienales de Promoción Científica y Tecnológica UNR-2022 Nro. 80020220600139UR



UNR

overcoming and proactive. If there are any, what common elements can we highlight in each of them so that it is possible to replicate them in other cases.

This work is framed in the first part of the project and will basically focus on the first point, that is, the study of "Decentralization".

We propose not only to analyze what it consists of, what are its constituent elements and principles that govern it, but also to understand how or in what way the process was carried out in our country and what consequences it brought with it.

Keywords: Decentralization, Co-Participation, Management

## 1. Introducción del tema y motivación

La ponencia se incluye dentro del proyecto de investigación: "*Federalismo y Descentralización en la Argentina: el camino hacia un modelo de gestión eficiente*".<sup>2</sup>

Este proyecto tiene como primer objetivo, en resumidas cuentas, estudiar por un lado el proceso de descentralización llevado a cabo en América Latina en general y nuestro país en particular en la década del 90 y a su vez por otro lado las fuentes de recursos y/o financiamiento con que cuentan los municipios de nuestro país para llevar adelante sus crecientes funciones.

Una vez abordada esta temática, el proyecto investigará si, aun teniendo las limitaciones presupuestarias existentes – en base a lo recabado en el párrafo anterior - resulta posible realizar una gestión eficiente. Es decir, si en este complejo y permanente contexto, existen modelos positivos de descentralización que, sin dejar de padecer las limitaciones y contradicciones mencionadas, han sido superadores y proactivos. En caso de haberlos, qué elementos comunes podemos resaltar en cada uno de ellos a los efectos de que sea posible replicarlos en otros casos.

El presente trabajo está enmarcado en la primera parte del proyecto y se centrará básicamente en el primer punto, es decir el estudio de la "*Descentralización*".

Nos proponemos no sólo analizar en qué consiste, cuáles son sus elementos constitutivos y principios que la rigen sino también entender cómo o de qué manera se llevó a cabo el proceso en nuestro país y qué consecuencias trajo consigo.

## 2. Concepto e implicancias del fenómeno de la descentralización

Promediando la década del 90 se llevó a cabo en América Latina - y nuestro país no fue la excepción - un fuerte proceso de descentralización desde el gobierno central hacia gobiernos locales que implicó una transferencia de funciones y roles de uno hacia otros<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Acreditación de Proyectos Cuatrienales de Promoción Científica y Tecnológica UNR-2022 Nro. 80020220600139UR

<sup>3</sup> Como menciona Repetto en su artículo de la publicación "*Las problemáticas de la política social en general, y aquellas ligadas a la descentralización de servicios y programas sociales en particular, están inscritas en un contexto más amplio de lo acontecido en Argentina en el último cuarto de siglo. Ha sido éste el tiempo donde las reformas en la institucionalidad social resultaron condicionadas por dos procesos más amplios, relativamente autónomos entre sí, pero con impactos directos en la política social: la reforma estatal promercado y las nuevas dinámicas del federalismo. Este doble cambio contextual, acelerado a partir de la década de los noventa, trajo aparejado que el nivel nacional del Estado, afectado por una profunda crisis fiscal, apurase el traslado de varias funciones sociales que hasta entonces habían permanecido fundamentalmente bajo su responsabilidad, en particular en lo que refiere a la provisión de ciertos servicios y programas sociales*" Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto. (2004). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona. Edicions Bellaterra



UNR

Este fenómeno vino como consecuencia de ideas que en ese entonces tenían una amplia difusión tales como planificación estratégica, participación ciudadana, gestión asociada, cooperación público - privada. Se buscaba de esta manera una disminución de las responsabilidades y de la capacidad coercitiva sobre el capital del Estado Central así como una limitación a la burocratización y la ineficiencia de las instituciones públicas para atender las demandas sociales<sup>4</sup>.

Este fenómeno traería aparejado una disminución de la pobreza que ya por esos años era creciente.

En términos conceptuales, la descentralización puede definirse como el *“proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de un Estado, a unidades de menor grado”*<sup>5</sup>.

También resulta ilustrativo lo mencionado por la Unión Europea al respecto: se entiende por descentralización a aquel conjunto de *“medidas tomadas a nivel político que fortalecen el papel de los entes territoriales subnacionales en el proceso de toma de decisiones nacionales y europeas y cuyo resultado es una transferencia de competencias del nivel central de gobierno a las instituciones locales y regionales”*<sup>6</sup>

Es decir, en primer término se puede hacer referencia al hecho de que no se trata de un paso automático o instantáneo sino que consiste en un proceso, programa, camino que se desarrolla en un período o espacio de tiempo determinado. A su vez, ese proceso implica una transferencia, traspaso o cesión de funciones, tareas, actividades, responsabilidades por parte de un organismo central, nacional o federal - como quiera llamársele - hacia organizaciones gubernamentales locales (en nuestro caso provinciales y también municipales).

Es indudable que para que este fenómeno pueda fácticamente realizarse, junto con el traspaso de funciones deben venir garantizados también los recursos o medios para poder llevarse a cabo como veremos más adelante.

Este concepto o fenómeno *“resulta omnipresente en la mayoría de los Estados modernos, desde aquellos que se apoyan en un modelo más orientado al mercado como aquellos con un basamento de tipo socialdemócrata”*.<sup>7</sup>

Es decir, este proceso tuvo y tiene en la actualidad una gran presencia en los modelos de gobierno y no sólo en América Latina (que tuvo un fuerte proceso en los años 90 que serán analizados posteriormente) sino también en Estados que reúnen los

---

<sup>4</sup> En este sentido puede citarse el trabajo de Rofman y Vilar en cuanto indican que en aquella década *“se encontraban en expansión las ideas de la planificación estratégica, a partir de modelos generalmente importados de Europa, de la participación ciudadana, la gestión asociada y la cooperación público-privada, mientras que la idea del nuevo rol del municipio, que desborda sus funciones tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), se había generalizado”*. Rofman Adriana y Villar Alejandro Compiladores. (2006). *“Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate”*. Buenos Aires. Editorial Espacio.

<sup>5</sup> Ministerio de Economía de Perú. (2023). *Procesos de Descentralización en Latinoamérica*. Lima.

<sup>6</sup> Comité de Regiones de la Unión Europea. Dictamen CIVEX-V-034. (2013) *“La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas”*

<sup>7</sup> Como menciona Agosto: *“Por un lado el liberalismo de Alexis de Tocqueville –quien sostenía la existencia de una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad– enaltece, en reiteradas oportunidades, las virtudes del gobierno local en lo que respecta a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por otra parte, la tradición socialdemócrata, como es el caso de Suecia o Alemania, también dio un notable impulso a la descentralización de los servicios del Estado de bienestar; mientras que en las ideologías socialistas, la descentralización vinculada a la autogestión comunal y a la unidad de producción”*. Agosto, Gabriela. (2008). *El Proceso de Descentralización en la República Argentina*. Buenos Aires. Instituto Torcuato Di Tella



UNR

mayores niveles de desarrollo a nivel mundial tal es el caso por ejemplo de la Unión Europea.<sup>8</sup>

Este concepto o modelo de organización del poder público descentralizado no significa en sí mismo una estructura saludable ni tampoco nociva. Es decir, podríamos trazar una comparación con términos tales como la "Delegación" o la "Globalización". Ellos en sí mismos no garantizan que sean positivos, es decir una empresa podría tener delegadas sus funciones y eso no implica que sea bueno, en el caso, si el jefe delega sus tareas pero no le da a quien reciba las funciones por ejemplo el poder para llevarlas a cabo, es probable que no sea al menos lo fructífera que se espera. Veremos que por ejemplo la forma en la cual se implementa una descentralización podría hacer varias claramente los resultados.

Decíamos en el párrafo anterior que la descentralización en principio es un término inocuo, sin embargo, veremos que son numerosos los argumentos que aconsejan esta práctica.

Una idea madre que suele mencionarse es que la descentralización promueve la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el intento por reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el autofinanciamiento mediante los gobiernos subnacionales.<sup>9</sup>

Por otra parte, este fenómeno provee una importante dosis de gobernabilidad y estabilidad política por cuanto se asume la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder. Sería un intento de enfrentar la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, para garantizar mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La descentralización aparece asociada a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.<sup>10</sup>

A su vez, y teniendo en cuenta que la descentralización promueve una cercanía del órgano político que desarrolla las funciones públicas (provincias y municipios) con la ciudadanía, termina siendo un medio para democratizar la sociedad ya que el Estado central, por su excesiva centralización y la ausencia de canales de participación, no llega a atenderlas. Es decir, posibilita un canal con una presencia mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones y el control y que ello redunde en facilitar la relación y la solución a los problemas en los lugares cercanos donde éstos se producen. La descentralización sería un instrumento para democratizar el Estado y, tal vez, un factor de modernización.

Además de alguna manera este fenómeno buscaría promover una sana competencia entre las distintas sedes de gobiernos locales, como forma de aumentar la eficiencia estatal en la provisión de servicios por los gobiernos locales, ajustando su producción a las necesidades y preferencias de la comunidad, e introduciendo elementos de competencia y mercado en la gestión pública. La acción local con capacidad fiscal

---

<sup>8</sup> Tal como enuncia Marón: *"Una somera panorámica de las formas de Estado de los países europeos nos permite comprobar que en las dos últimas décadas los países europeos han experimentado distintos procesos de descentralización política: España, Italia, Reino Unido, e incluso otrora unitaria y jacobina Francia, que si bien sigue siendo un Estado con una simple descentralización administrativa, ha llevado a cabo una reforma constitucional con el objetivo reconocer, en la Carta Fundamental "la organización descentralizada del Estado"* Marón, Manuel. (2010). *"El proceso de integración europea en relación con la descentralización de los estados miembros"* España. Publicación de la Universidad de la Coruña.

<sup>9</sup> Varios autores. (2008). *"La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática"* Organización de los Estados Americanos. Estados Unidos

<sup>10</sup> Pérez, Pedro. (2000). *"Descentralización y Gobierno Local"* Publicación del VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Madrid. España



UNR

permitiría aumentar la movilidad de los recursos y que los contribuyentes puedan, de alguna manera elegir en qué comuna o municipio establecerse.

La utilidad de los servicios para los clientes y la comunidad local constituye el criterio de evaluación más importante, lo que presupone una identificación sistemática de las exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios. Lo fundamental es que en los procesos de toma de decisiones también se informe a los destinatarios, se les pida la opinión y se los integre. Por esta razón, una mayor participación ciudadana no sólo es importante por consideraciones democráticas (control y participación), sino que también se aplica cada vez más como recurso para mejorar los servicios comunales.<sup>11</sup>

Otros autores mencionan que la descentralización favorece a estimular la conformación de mancomunidades municipales que correspondan a micro-regiones; así como adoptar el sistema de representación territorial para la elección de representantes en órganos locales, y también vincular las decisiones sobre el gasto local con las que se refieren a los aportes de cada localidad<sup>12</sup>.

Por último, respecto a la gestión del Estado, la descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto último se da porque los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan y además, facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica. Además, relacionado con lo anterior, entre los beneficios de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos. Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.<sup>13</sup>

### 3. Tipos de descentralización

Profundizar en el análisis de los procesos de descentralización implica una apertura en dos grandes ejes temáticos, que por otra parte resultan ser requisitos necesarios e interrelacionados unos con otros para que la implementación sea factible y más aún, exitosa.

Por un lado, distinguimos la llamada "*Descentralización administrativa*". Este proceso se refiere al conjunto de reformas por la cual se transfieren la administración y provisión de servicios sociales desde niveles altos de gobierno a otros más bajos. En otras palabras, se trata de una descentralización del gasto social en manos de un nivel superior de gobierno a niveles más cercanos a los destinatarios de ese servicio social. Dentro de la descentralización administrativa se encuentran las transferencias de los servicios sociales tales como educación, salud, programas alimentarios y de vivienda.

Es decir, este primer paso involucra el traspaso o transferencia de funciones desde un órgano central (Nación) a otro descentralizado (Provincias y Municipios): en este marco, se involucra funciones tales como salud, educación, seguridad, alimento,

---

<sup>11</sup> Aghón, Gabriel. (2001). "Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina. Análisis Comparativo". Santiago de Chile. CEPAL

<sup>12</sup> Finot, Iván. (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe del Planificación Económica y Social

<sup>13</sup> Ministerio de Economía de Perú. (2023). *Procesos de Descentralización en Latinoamérica*. Lima.





UNR

vivienda, incluso en algunos casos hasta servicios bancarios o financieros. Recordemos que este cambio de funciones es sumamente novedoso puesto que anteriormente las comunas, mencionar un órgano, solamente se dedicaban a tareas de menor entidad como por ejemplo el Alumbrado, Barrido y Limpieza.

Por otro lado, se requiere, como mencionamos de manera concomitante, la denominada "*Descentralización fiscal*". Este paso implica un conjunto de medidas tendientes a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno. Esto puede llevarse a cabo incrementando la proporción de transferencias de niveles altos de gobierno a otros más bajos, acrecentando la capacidad de recolección de ingresos de los niveles subnacionales –ya sea por mayor autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas o para contraer deuda– o delegando, a los gobiernos subnacionales, impuestos que eran previamente nacionales<sup>14</sup>.

En el caso de nuestro país, y debido a la estructura federal que lo constituye, el financiamiento podría venir de la mano de transferencia de recursos monetarios concretos. En este caso debería realizarse alguna modificación a la Ley de Coparticipación, capítulo que abordaremos en el siguiente trabajo. Este mecanismo de distribución de recursos (la Coparticipación) no es exclusivo de nuestro país sino que podría decirse que prácticamente todos los países del mundo tienen algún sistema similar. En nuestro caso, la distribución de los fondos coparticipables (recaudados por la nación) tiene lo que se conoce como una distribución primaria cuya masa ya viene con una detracción y luego de ese monto queda una suma al tesoro nación y luego a las provincias. Y de la masa que se transfiere a las provincias, se distribuye de manera secundaria, es decir cada provincia recibe una suma conforme criterios de estructura social y económica con sentido de solidaridad. A su vez, cada provincia tiene un sistema de coparticipación hacia sus municipios.

Otra de las posibilidades de cumplir la denominada descentralización fiscal es otorgando potestades tributarias, es decir, dando poder de recaudar determinados tributos. En el caso de nuestro país, la constitución nacional establece una distribución de potestades de las cuales a los municipios les corresponde el cobro de tributos tales como Tasas y Contribución de Mejoras. Es decir, un horizonte limitado, refrendado esta situación con fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>15</sup>

#### **4. Principios de descentralización**

Nos resulta importante en este punto recopilar y desarrollar brevemente aquellos principios que, según mencionan autores en base a experiencias, resultan claves para que la descentralización se realice de forma correcta.

##### **a) Competencias claramente definidas**

En primer lugar, aquellas funciones que serán trasladadas de un nivel de gobierno a otro deben ser explícitamente enunciadas en un marco legal y también de manera expresa debe indicarse el modo o manera en la que el Estado que deberá desarrollar en el futuro aquellas funciones se financiará.

---

<sup>14</sup> Agosto, Gabriela. (2008). *El Proceso de Descentralización en la República Argentina*. Buenos Aires. Instituto Torcuato Di Tella

<sup>15</sup> Laboratorios Raffo c. Municipalidad de Córdoba. 2009. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esso Petrolera Argentina SRL c. Municipalidad de Quilmes. 2021. Corte Suprema de Justicia de la Nación, entre otros.



UNR

La descentralización no puede ser concebida como una simple transferencia de poder desde un nivel superior (el gobierno central) a otro (autonomía, gobierno estadual, provincia, departamento, municipio, etc.). Esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro centro. En realidad, se trata de un proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base. Se descentraliza, finalmente, en los ciudadanos<sup>16</sup>.

#### **b) Transparencia y predictibilidad**

En este punto resulta decisivo que tanto el traspaso de funciones como los medios (recursos o potestades tributarias) sean públicamente conocidos, no sólo por los actores del gobierno involucrados sino también por toda la población.

En este sentido, el manejo o transferencias de fondos del gobierno central hacia provincias o comunas de manera reservada o discrecional atenta contra este mandato.

#### **c) Neutralidad en la transferencia recursos**

Este acápite nos requiere que la transferencia de recursos debe ser suficiente para desarrollar las actividades asignadas. Si no lo fuera generaría una distorsión que provocaría desajustes en la prestación del servicio asignado o en la manera en que los mismos se financian.

Resulta muy útil la información pública respecto de la estructura de costos de los servicios a brindar así como la infraestructura (tanto en bienes como capital humano) necesaria.

#### **d) Responsabilidad fiscal y capacidad administrativa de gestión**

Otra de las grandes limitaciones, menciona Aghón, *"de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, los directivos y los recursos humanos suelen carecer de la calificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos de desarrollo local. De hecho, la creación de agencias y organizaciones intermedias dedicadas a la promoción y desarrollo de las iniciativas empresariales, al fomento y difusión tecnológica o a proveer de servicios reales a las empresas locales, demanda recursos especializados. Por este motivo es común que los promotores de las iniciativas locales contraten a directores, gestores y expertos en desarrollo para administrar este tipo de iniciativas. Ante la creciente demanda de formación para el desarrollo, muchos gobiernos regionales, organizaciones privadas, universidades o incluso ONG han promovido cursos y maestrías sobre gestión del desarrollo local que han permitido cubrir en gran medida las necesidades de formación en este campo."*<sup>17</sup>

Es decir, se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados<sup>18</sup> pero para poder llevar a cabo este cometido necesitan de un cuerpo de

---

<sup>16</sup> Gomá, Richard y otros. (2004). Descentralización y políticas sociales en América Latina. Barcelona. Fundación CIDOB

<sup>17</sup> Aghón, Gabriel. (2001). "Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina. Análisis Comparativo". Santiago de Chile. CEPAL

<sup>18</sup> Montecinos, Egon. (2002). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Santiago de Chile. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER)





UNR

gestión calificado y acorde las demandas del mercado, de manera de evitar gastos por ineficiencia.

Esta idea sugiere que los impuestos que pagan los individuos deben estar relacionados con los beneficios que reciben y que las transferencias intergubernamentales sólo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios

Por último, existe un conjunto de principios que permiten una mejora en las relaciones entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones en el ámbito intermedio, lo que, finalmente, favorece la presencia de niveles de gobierno subnacionales. Estos principios son el de subsidiariedad, la rendición de cuentas, las externalidades y las economías de escala presentes en las actividades de la administración. El principio de subsidiariedad se aplica en la asignación de competencias y funciones pues establece que debe darse prioridad a la entidad pública o nivel de gobierno más cercano a la población como el más idóneo para ejercer la competencia o función. A través de la rendición de cuentas, la población es capaz de identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos y de ejercer los mecanismos de control necesarios. Un proceso de descentralización debe conducir a una democratización del Estado al llevar los servicios a los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos, de tal modo que éstos controlen la gestión de sus autoridades y ejerzan una vigilancia ciudadana sobre las acciones de la administración pública, para lo cual la elección directa de las autoridades de los gobiernos subnacionales es fundamental.<sup>19</sup>

## 5. Crecimiento mundial de demandas sociales

Otra realidad relacionada con la temática que estamos abordando, y que por otra parte involucra a la gran mayoría de los países y de algún modo es de una relativa reciente aparición, se refiere al crecimiento por parte de los Estados en cuanto al reconocimiento de derechos hacia la ciudadanía (por citar mínimamente algunos ejemplos, el otorgamiento gratuito de tratamientos médicos, medicamentos, insumos de computación para alumnos y alumnas).

En este sentido, viene dándose lugar en todo el mundo una compleja y tensa relación entre derechos fundamentales y las capacidades financieras del Estado.

En ese marco se plantea "*¿Cómo debe plantearse la política fiscal, dada la existencia de un sistema de derechos cada vez de mayor importancia? Y, a la vez, ¿Cómo deben plantearse los derechos, dada su dependencia causal respecto de los recursos públicos? Es decir, ¿A qué darle más peso, a los derechos o a las necesidades financieras alegadas por el Estado?*"<sup>20</sup>

No es nuestra intención abordar esta temática – que por su complejidad podría ser objeto de una investigación exclusiva, solamente nos proponemos mencionarla y de alguna manera cómo impacta en las finanzas de los órganos encargados de brindar esos servicios públicos. Es decir, esta realidad no hace más que complejizar el problema bajo estudio debido a que de alguna manera las comunas tienen capacidades de financiamiento, como se analizó anteriormente, limitadas y por otro tienen que garantizar a la ciudadanía la provisión creciente de servicios o bienes.

La solución no es simple y las vías para abordarla pueden ir desde extremos (solamente satisfacer lo que se cuente con recursos o bien satisfacer toda necesidad incluso, en el caso de no contar con los recursos, recurrir al endeudamiento o venta de bienes fiscales) o bien a mecanismos más suavizados como por ejemplo establecer un

<sup>19</sup> Ministerio de Economía de Perú. (2023). *Procesos de Descentralización en Latinoamérica*. Lima.

<sup>20</sup> Corti, Horacio. (2020). *Financiar la Constitución*. Buenos Aires. Eudeba



UNR

cierto gramaje de derechos según su importancia y urgencia los que tendrían prioridad a la hora de asignarse los correspondientes recursos escasos.

## 6. El proceso de descentralización en Argentina y América Latina

En este punto nos proponemos analizar cómo se desarrolló el fenómeno de la descentralización tanto en América Latina como en nuestro país de manera de evaluar al menos preliminarmente si resultó un proceso virtuoso o si por el contrario no brindó los frutos esperados.

### a) Dimensión Global del Fenómeno

En primer término, debemos mencionar que la idea de descentralización como fenómeno económico y social no fue exclusivamente aplicada en América Latina (como suele hacerse mención) sino que estuvo presente y permanece en la actualidad en países de muy diverso desarrollo económico y social, sólo por citar un ejemplo en el Tratado de Lisboa – considerado uno de los tratados constitutivos de la Unión Europea - se hace expresa mención a la descentralización. Queremos también mencionar junto a Carrión que *“todos los países han ido entrando a esta lógica, extendiéndose la descentralización por todo el mundo occidental”*<sup>21</sup>

Es decir, la dimensión global del fenómeno excede lo regional o incluso la mirada de un país en particular, sino que estas ideas recorrían la gran mayoría de los países de Europa y América.

### b) América Latina: vuelta a democracia y profundas crisis económicas.

En lo que respecta al contexto regional en el que se desenvolvían los países latinoamericanos, no debemos olvidar que en muchos de ellos, los años 80 significaron la vuelta al sistema democrático después de años de regímenes de gobierno dictatoriales que provocaron y alteraron todo el sistema de Estado de Derechos y que llevaron a sus países en la gran mayoría de los casos a una profunda crisis económica.<sup>22</sup>

En muchos casos estos Estados debieron recurrir como única alternativa viable de crédito y estabilización económica a los organismos multilaterales internacionales de crédito.

### c) Consenso de Washington

Al tener que recurrir los países a los organismos, se vieron de alguna manera sometidos a los requerimientos impuestos por éstos, que en ese entonces tenían una clara tendencia a receptar, promover y solicitar a sus deudores la adopción de las ideas provenientes del Consenso de Washington, ideas que a lo largo de la década de los ochenta y buena parte de los noventa situó al Banco Mundial, junto con el Fondo Monetario Internacional, en el primer plano de la producción y mantenimiento del paradigma neoliberal del desarrollo<sup>23</sup>

En concreto esas medidas supeditaban el otorgamiento de financiación a medidas tales como: evitar déficit Fiscales, disminución del gasto público: vía privatizaciones

---

<sup>21</sup> Carrión, Fernando. (2003) La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. Ecuador. FLACSO

<sup>22</sup> Gomá, Richard y otros. (2004). Descentralización y políticas sociales en América Latina. Barcelona. Fundación CIDOB

<sup>23</sup> Ob cit. en 20



UNR

y/o desregular el Estado, por otra parte se propugnaba una reforma tributaria que aumentase la base tributaria hacia un sistema conocido como de renta mundial (en nuestro país receptada expresamente en el texto de la Ley de Impuesto a las Ganancias en el año 1993) y, por otra parte la de liberación del comercio (sin restricciones)

**d) Sanción leyes de reforma del Estado (23.696/89) y de emergencia económica (23.697/89)**

En nuestro país este fenómeno se concretó formalmente con la sanción de leyes denominadas de Reforma del Estado<sup>24</sup> implementando un rápido traspaso de funciones con una limitada, insuficiente y conflictiva asignación de los recursos necesarios: como ejemplo citamos que a más de treinta años de la reforma de la Constitución Nacional aún no se ha sancionado una Ley de Coparticipación que venga a asignar recursos de manera objetiva y estable tal como pensaron los constituyentes en la convención de 1994. De esta manera, los gobiernos locales para cumplir con las necesidades públicas asignadas, han tenido por un lado que aumentar la presión fiscal<sup>25</sup> - en algunos casos llegando a tributos claramente inconstitucionales-, o bien endeudarse (generando pasivos de muy difícil cancelación) o bien mendigar al poder central a costa de acuerdos que en muchos casos se asimilan a mecanismos extorsivos. De esta manera no se tuvo en cuenta, al menos de manera acabada, lo que la doctrina recomienda realizar<sup>26</sup>.

Los gobiernos debieron a la fuerza replicar esas indicaciones del Fondo Monetario Internacional y en nuestro caso, el gobierno nacional, persiguiendo como principal objetivo la disminución del gasto a través de un severo ajuste fiscal, percibió en el sistema de coparticipación, la oportunidad para desplazar hacia las provincias un conjunto amplio de responsabilidades y funciones, especialmente en materia de educación y salud. Sin corresponder dicha transferencia con un proceso gradual de descentralización planificada, la misma se planteó como una descompresión de funciones.<sup>27</sup>

Se sancionaron las leyes de reforma del Estado (23.696/89) y de emergencia económica (23.697/89) y se dictaron decretos complementarios que programaban la reducción de la intervención estatal a través de la privatización de las empresas y servicios públicos y la apertura, liberalización y desregulación de la economía, además de la supresión de subsidios y subvenciones a los regímenes de promoción industrial

En materia de descentralización de los servicios educativos, se dictó la Ley 24.049 del 6 de diciembre del año 1991, la cual transfiere a las provincias y a la hoy CABA la administración de todas las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. Esta ley no prevé la transferencia de recursos

---

<sup>24</sup> Este proceso se estructuró en dos leyes nacionales: la de Reforma del Estado (N° 23.696) y la de Emergencia Económica (N° 23.697), ambas sancionadas en agosto de 1989

<sup>25</sup> Puede traerse a colación el trabajo presentado en la Jornadas Nacionales Tributarias del CPCE referido a "Apuntes sobre el Consenso Fiscal" donde se menciona claramente las inequidades existente en el federalismo argentino y las dudas que por ese entonces se planteaban al Consenso Fiscal (hoy prácticamente derogado en los hechos). Martín Chiani. "Apuntes sobre el Consenso Fiscal" Jornadas Nacionales Tributarias, Previsionales, Laborales y Agropecuarias. 2018. Consejo Profesional de Ciencias Económicas Rosario

<sup>26</sup> Por citar un ejemplo Iván Finot menciona que "Los sistemas de transferencias y los tipos de condicionamientos con que son entregadas las funciones resultan ser, entonces, el principal instrumento para generar, o no, condiciones de eficiencia, incluida la fiscal, y para orientar la descentralización hacia fortalecer las autonomías locales y aún la participación, o a instrumentar políticas nacionales" Finot, Iván. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. CEPAL



UNR

específicos para sostener dichos servicios, sino que estos dependen directamente del aumento general de los fondos coparticipables.

Según bases estadísticas del año 1994, de un total de 25.646 establecimientos de educación de nivel básico, un 93,7 por ciento ya estaba en manos de las provincias, un 4,7 por ciento de los municipios y solo el 0,3 por ciento conservaba el Estado federal. En el nivel medio, la situación es muy parecida: el 88,5 por ciento de los establecimientos pertenecía a las provincias, el 8,4 por ciento a los municipios y solamente el 1,8 por ciento a la nación (Villas 2003). En cuanto al traslado de competencias en materia de salud, el gobierno nacional se reservó el diseño de las políticas públicas a nivel central y otorgó a los gobiernos provinciales las atribuciones de gestores del sistema. De esta forma, se generó una descentralización en la administración cotidiana de los hospitales contribuyendo a la autonomía de dichas instituciones. Cabe destacar que dicho proceso derivó en importantes diferencias de acuerdo a las situaciones particulares de cada unidad hospitalaria, fomentando un progresivo aumento del grado de inequidad entre los territorios.

Por último, en el año 2004, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF, Ley N° 25917). Esta ley tenía como objetivos la transparencia fiscal, el control del gasto público y la búsqueda de la eficiencia.

Se establecieron obligaciones de estandarizar, elaborar y difundir la información presupuestaria de la Nación y las provincias, con un horizonte plurianual. El gobierno nacional quedó encargado de presentar todos los años un marco macrofiscal que sería utilizado como insumo para elaborar el presupuesto de todas las jurisdicciones. El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal es un régimen de adhesión voluntaria para las provincias, que tiene por objeto establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, sostenible en el tiempo, en los distintos niveles de la administración pública (Nación, Provincias, Municipios).

Dentro de los objetivos de política de esta norma se pueden definir:

- a. Sostenimiento equilibrio financiero
- b. Controlar el nivel de crecimiento del gasto público y orientarlo hacia la inversión pública
- c. Tender a la reducción y control del nivel de endeudamiento de todos los niveles de gobierno
- d. Refinanciación de las deudas provinciales mediante programas de asistencia financiera
- e. Extensión y aplicación de estas reglas al sector público municipal.

A estos objetivos de tipo fiscal se le debe agregar otro que está implícito en todo el régimen nacional, el de dotar al sistema de información financiera pública de mayor transparencia. A su vez la norma establece reglas de índole administrativa que ayudan a ordenar y transparentar las cuentas públicas. Dentro de estos se encuentran:

- a. Caracterización del universo presupuestario a nivel nacional, delimitando qué organismos están bajo el control de las reglas macrofiscales
- b. Generación y utilización de conversores presupuestarios para homogeneizar la información provincial. Esto dado a que cada provincia



UNR

lleva un sistema de información contable y clasificadores presupuestarios distintos.

- c. Implementación de la programación financiera en la ejecución presupuestaria, así como la formulación del presupuesto plurianual y las estimaciones de gastos tributarios. • Definición de indicadores de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y del gasto.
- d. Establecimiento de pautas para la difusión de la información

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización administrativa en los noventa fue el de los servicios universales, donde por lo general primó la decisión unilateral de los actores más poderosos en el interior del Estado nacional (en particular, la coalición nucleada alrededor del Ministerio de Economía) 24

#### **e) Consecuencias de la implementación de la Descentralización en nuestro país**

Lo mencionado anteriormente produjo consecuencias que disminuyeron y en algunos casos neutralizaron los beneficios que la descentralización venía a proponer, llegando en algunos casos a agravar el problema.

En algunos casos las provincias al haber acumulado una serie de funciones sin tener la posibilidad de obtener recursos, aprovecharon el hecho de que la Constitución argentina otorga a las provincias el derecho de endeudarse tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sin requerir la autorización del gobierno nacional, y por otra parte, el gobierno fue transfiriendo responsabilidades políticas sin una negociación clara. Así, en momentos de dificultades presupuestarias, las provincias utilizaban el recurso del endeudamiento para afrontar sus necesidades inmediatas, y cuando había una mejora presupuestaria, el gobierno nacional cargaba con más responsabilidades a las provincias. Finalmente, el recurso al déficit se convirtió en un medio habitual de las finanzas provinciales<sup>28</sup>.

Por otra parte, en cuanto a la estructura de gestión de los gobiernos sub nacionales, puede afirmarse que en líneas generales han sido escasos los cambios que se han materializado para mejorar los aparatos administrativos provinciales, en términos del mejoramiento de sus capacidades de gestión por la eficiencia procedimental y la coherencia organizativa, sobreviviendo en la mayoría de los casos estructuras burocráticas informales impregnadas de prácticas clientelares y prebendarias. En este marco, los cambios en la magnitud del empleo público provincial (por ejemplo a causa de la transferencia de los recursos humanos del sector educativo) han sido muchas veces expresión a la vez que oportunidad de la partidización de las organizaciones estatales de dicho nivel jurisdiccional.

Por el contrario, en muchas provincias cesaron las inversiones de capital, se incrementó el nivel de endeudamiento y el creciente nivel de ingresos transferidos desde el gobierno central se aplicó al incremento del gasto provincial y del empleo público.

---

<sup>28</sup> Gomá, Richard y otros. (2004). Descentralización y políticas sociales en América Latina. Barcelona. Fundación CIDOB





UNR

Es decir, podríamos decir que las medidas descentralizadoras en América Latina – y en concreto en nuestro país-, al surgir por presiones políticas y no necesariamente por razones económicas, generaron grandes ineficiencias y desequilibrios fiscales; por tal motivo, las transferencias fiscales en la región han generado grandes problemas<sup>29</sup>

Generalmente, los municipios han ido replicando la estructura burocrática de la provincia a la cual pertenecen, y con ello, han heredado los conocidos problemas de las organizaciones estatales: lentitud, ineficiencia, recursos humanos desestimulados y desprestigiados; a lo que se suma la escasez crónica de cuadros técnicos y de información actualizada, pertinente y confiable para la toma de decisiones.

Otra de las debilidades de los municipios está vinculada con la escasez de recursos económicos, los cuales provienen solamente del cobro de tasas. Vale adicionar también una pobre capacidad recaudadora y sistemas de coparticipación que concentran el gasto en el nivel provincial. La situación es aún más grave cuando se analiza la composición del gasto municipal: el peso de los gastos corrientes, particularmente los de personal, absorben más de la mitad del gasto agregado de los gobiernos locales. Esta situación limita una vez más, la capacidad real de los municipios para implementar proyectos de desarrollo local. En este marco, y bajo la forma federal de Estado, es que se planteó en la Argentina el sistema de coparticipación federal de recursos. La relación entre el gobierno central y las provincias se desarrolló –fundamentalmente a partir del año 1935– por intermedio de la distribución de recursos tributarios, siendo escasos, por otro lado, los esfuerzos de coordinación en los restantes componentes del sector público (gasto y endeudamiento de las diferentes jurisdicciones)<sup>30</sup>

A treinta años de aquello podemos afirmar que los postulados mencionados no fueron hechos realidad, al menos de manera perfecta – basta cotejar la visible realidad de los índices de pobreza que hoy exhibe nuestro país - , ni se llegó a cumplir acabadamente su cometido<sup>31</sup>.

## 7. Conclusiones

El fenómeno de la descentralización fue global (mundial) y tuvo una aceleración en su desarrollo en los años 80.

En el caso de nuestro país, podemos afirmar que, debido a diversos motivos, el proceso no se llevó a cabo de una manera virtuosa y terminó siendo más un condicionante que un incentivo para la gestión municipal.

Si a esta realidad le sumamos las limitaciones de financiación alternativa que afectan a los municipios: endeudamientos (ley de municipalidades y constitución provincial) y límites constitucionales a las potestades tributarias, la realidad se complejiza aún más.

En este marco, los Municipios cuentan con un enorme desafío de, teniendo en cuenta esta difícil realidad, desarrollar su gestión de manera virtuosa no sólo atendiendo las necesidades crecientes de su población sino propugnando su desarrollo.

---

<sup>29</sup> Montecinos, Egon. (2002). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Santiago de Chile. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER)

<sup>30</sup> Agosto, Gabriela. (2008). *El Proceso de Descentralización en la República Argentina*. Buenos Aires. Instituto Torcuato Di Tella

<sup>31</sup> Recomendamos al respecto la lectura del capítulo: "Nuestro mundo actual" inserto en la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 de la Asamblea General de la ONU <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>





UNR

### Referencias Bibliográficas

- Bonfatti, A. (2013). "Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030". Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.
- Ricard G. (2004). "Descentralización y políticas sociales en América Latina". Barcelona. Edicions Bellaterra.
- Bonturi, M. (2020) "Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe". Paris. OECD Publishing
- Barros, S. (2016) "Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea". CLACSO. Buenos Aires
- Neville, D. y otros (2008). "La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática". Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Montecinos, E. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER)
- Altschuler, B. "Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario". FLACSO
- Pineda, N. (2006) "El papel de los gobiernos locales en América latina". Centro de Investigaciones y Docencia Económica (México)
- Finot, I. (2003) "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local" Santiago de Chile. CEPAL.
- Agosto, G (2010) "El proceso de descentralización en la República Argentina" Revista de Estudios Tranfronterizos. Universidad Arturo Prat. Chile
- Pérez, P (2002) DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL, VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. República Dominicana
- Andrioli, Alejandra y otros (2012) "Municipios, La descentralización en el tintero". Universidad de la República. Uruguay
- Gabriel Aghón (2001), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo". Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ. Chile
- Barros, S y otros "Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea". CLACSO