



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL - ILPES**

---

**DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES**

**DESCENTRALIZACION - INSTITUCIONES Y  
FINANCIAMIENTO**

**Dolores M. Rufián Lizana**

## **DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES**

Distr.  
LIMITADA

LC/IP/L.121  
26 de diciembre de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

### **DESCENTRALIZACION - INSTITUCIONES Y FINANCIAMIENTO \***

**Dolores M. Rufián Lizana \*\***

- \* Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.
- \*\* Doctora en Derecho (Universidad de Granada, España) y consultora del ILPES y de la Agencia Española de Cooperación Económica (AECI) en descentralización y desarrollo regional y local.

## PROLOGO

El trabajo de Dolores Rufián inicia una serie de *materiales didácticos* correspondiente a los Cursos de Capacitación de la Dirección de Políticas y Proyectos Sociales del ILPES a partir de este año.

Con dicha serie queremos destacar y dar una mayor difusión a aquellos trabajos que creemos tienen importancia y valor contrastados en el ámbito de la descentralización, la concertación estratégica de actores sociales y el desarrollo económico y generación de empleo productivo a nivel local, temas que constituyen las principales líneas de dedicación de esta Dirección.

Francisco Alburquerque Llorens

Santiago de Chile, 26 de diciembre de 1995

# INDICE

## Página

RESUMEN .....	i
1. INTRODUCCION .....	1
2. APROXIMACION AL TEMA DE LA CENTRALIZACION Y DE LA DESCENTRALIZACION ..	2
2.1 La descentralización en el contexto de la administración del Estado .....	2
2.1.1 La distribución del poder territorial en los Estados .....	2
2.1.2 Modelos históricos de distribución del poder .....	4
2.1.3 Modelos históricos de distribución del poder en América Latina .....	6
2.1.4 ¿Cuándo podemos decir que un Estado es centralizado o descentralizado? .....	8
2.2 El territorio y la descentralización .....	10
2.2.1 El problema del espacio en la descentralización .....	10
2.2.2 Espacios posibles para la descentralización .....	12
2.2.3 Unidades posibles para la descentralización. El municipio y la región .....	14
2.3 El contexto actual de los procesos de descentralización. Ventajas e inconvenientes .....	18
2.3.1 Contexto de los procesos .....	18
2.4 Descentralización y eficacia de la administración .....	20
2.5 Descentralización, participación y democracia .....	22
2.6 Desventajas de la descentralización .....	24
3. LAS NOCIONES DE DESCENTRALIZACION-CENTRALIZACION .....	26
3.1 La descentralización desde un punto de vista político .....	26
3.2 La perspectiva administrativa de la descentralización .....	28
3.3 La descentralización funcional .....	30
3.4 La desconcentración .....	32
4. LAS COMPETENCIAS EN UN SISTEMA DESCENTRALIZADO DE DECISIONES .....	34
4.1 Las competencias en la descentralización .....	34
4.2 La distribución de competencias .....	36
4.3 Propuestas de distribución .....	38
4.4 La dinámica descentralizadora de los servicios .....	40

5.	LA DINAMICA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION .....	44
6.	LA FINANCIACION EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION .....	44
6.1	Importancia de las cuestiones financieras en los procesos de descentralización .....	44
6.2	Objetivos y complejidades del tema financiero .....	46
6.3	Descentralización política, administrativa y fiscal .....	48
6.4	Modelos fiscales .....	50
6.5	Recursos con los que pueden contar los entes descentralizados ..	52
6.6	La autonomía fiscal a través de ingresos propios .....	54
6.7	Formas de establecer tributos propios .....	56
6.8	Desequilibrios verticales y desequilibrios horizontales .....	58
6.9	Las transferencias. Modalidades y propósitos .....	62

## **RESUMEN**

Estas Notas de Clase sobre "Descentralización, Instituciones y Financiamiento" fueron preparadas por la autora para su participación en las actividades de Capacitación del ILPES. Se trata de un trabajo que acompaña las diferentes transparencias utilizadas en las clases, las cuales ayudan a centrar la atención en los aspectos más relevantes de los diferentes temas, alcanzando de ese modo una utilidad didáctica muy estimable.

El trabajo plantea inicialmente una aproximación al tema de la descentralización y los modelos históricos de distribución de poder y organización territorial del Estado, analizando el contexto actual de los procesos de descentralización, así como las ventajas y desventajas de la misma en el contexto latinoamericano.

Posteriormente, se analizan las nociones de descentralización y desconcentración desde el punto de vista político, administrativo y funcional, para continuar con la distribución de competencias en un sistema descentralizado de decisiones y la dinámica de los procesos de descentralización.

El trabajo concluye con la importancia de la financiación en los procesos de descentralización, tipos de transferencias y recursos con que pueden contar los entes descentralizados.

# **DESCENTRALIZACION, INSTITUCIONES Y FINANCIAMIENTO**

## **(NOTAS DE CLASE)**

Dolores María Rufián Lizana  
Doctora en Derecho

### **1. INTRODUCCIÓN**

Las presentes notas de clase han sido preparadas a partir de los trabajos que la autora efectuó en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social como autora o coautora de diversos documentos sobre el tema de la descentralización y la municipalización dentro del Área de Políticas Sociales y que han sido distribuidos como documentos del ILPES o publicados en Revistas. El título de dichos trabajos aparece en la bibliografía incluida al final del documento.

Particular importancia ha tenido para preparar estas notas el documento escrito con Eduardo Palma, titulado "La Descentralización. Problema Contemporáneo en América Latina", de 6 de Julio de 1993, donde los autores, a partir de trabajos anteriores de Eduardo Palma y otros conjuntos, presentan el estado actual del tema de la descentralización, sus principales conflictos y perspectivas en la región latinoamericana.

Estas notas han sido preparadas con una finalidad esencialmente didáctica y han sido utilizadas por la autora en diversos cursos a los que ha sido invitada por el ILPES para impartir la asignatura denominada "Descentralización, Instituciones y Financiamiento", donde ha tratado de mostrar un panorama general del tema de la descentralización en América Latina desde el punto de vista político, administrativo y financiero y la evolución que ha ido presentando el tema en los últimos años.

El texto presentado es un conjunto de clases al que se han adjuntado las transparencias o acetatos diseñados para su presentación en los cursos. Incluir las transparencias en el mismo texto tiene la ventaja de resumir el mismo. Su utilización durante las clases o cursos permite proporcionar un mayor grado de seguimiento de los temas por parte de los participantes y ordenar las discusiones que se producen entre todos los que intervienen en la exposición de las clases.

## **2. APROXIMACIÓN AL TEMA DE LA CENTRALIZACIÓN Y DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

El primer grupo de temas trata de homogeneizar el conocimiento que tienen los participantes sobre los temas relevantes que son discutidos en el curso y en particular el concepto de descentralización que, como es sabido, presenta algunas dificultades conceptuales.

La descentralización es así presentada como un problema político que tiene que ver con la distribución territorial del poder en los Estados.

### **2.1 La descentralización en el contexto de la administración del Estado**

#### **2.1.1 La distribución del poder territorial en los Estados**

En efecto, así como la teoría de la distribución o separación de funciones en los Estados modernos requiere que éstos cuenten con un sistema de separación de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial de modo que el poder no se acumule en manos de unas pocas personas dentro de un Estado, desde el punto de vista territorial la descentralización plantea una distribución del poder del Estado entre las distintas comunidades territoriales que lo componen, evitando así la concentración del poder en manos de la administración central.

La siguiente transparencia permite incorporar estos conceptos al concebir la descentralización como la distribución del poder político entre los distintos entes territoriales de un Estado y en concreto plantea que podamos hablar de descentralización cuando exista esa efectiva transferencia de poder desde la administración central a las administraciones subnacionales. De este modo entenderemos que un Estado está descentralizado cuando sus entes locales o entes territoriales subnacionales gozan de un poder significativo.

La transferencia de poder ha de realizarse transfiriendo competencias y recursos desde la administración central a las administraciones territoriales subnacionales, es decir estados federados, en el caso de países federales, a las regiones, provincias, departamentos, municipios u otras subdivisiones espaciales dentro de cada Estado. No obstante no cualquier transferencia de competencias y recursos a una administración subnacional supone una efectiva transferencia de poder, para que ésta se produzca será preciso que las administraciones subnacionales gocen de una serie de características que son:

- a) existencia de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, lo que implicará la posibilidad de relacionarse con la administración central como entes distintos;



# *DISTRIBUCION DEL PODER TERRITORIAL EN LOS ESTADOS*



- b) un patrimonio propio que se verá reflejado en la existencia de un presupuesto aprobado por el propio ente subnacional; e
- c) independencia jerárquica con respecto a la administración central, lo que solamente quedará asegurado cuando las autoridades que gobiernen y administren esas administraciones subnacionales hayan sido elegidas por la soberanía popular.

Una explicación más detenida de los conceptos involucrados en esta primera transparencia, como los de competencias, recursos, presupuesto, independencia jerárquica se expondrá posteriormente.

### 2.1.2 Modelos históricos de distribución del poder

En América Latina la distribución del poder responde a la misma tradición española, procedente del régimen francés, que pone el acento en las exigencias de unidad nacional y que ha conducido al desarrollo de administraciones centrales poderosas que toleran la descentralización más que aceptarla. El poder local, según esta concepción, tiene una existencia secundaria. Este tema es presentado con la siguiente transparencia.

Efectivamente, en la concepción clásica francesa, es fundamental la ubicación de la *volonté générale* en un único órgano centralizado (el Parlamento), y la eliminación de los cuerpos intermedios por imperativos de garantía de la igualdad entre todos los ciudadanos. Todo ello supone un modelo de administración pública burocratizado y jerarquizado de forma que los órganos locales no sean más que el último eslabón de la cadena. Este sistema reduce los entes locales a meras asociaciones de vecinos de carácter privado o semiprivado.

Existe sin embargo otra concepción clásica sobre la descentralización, la inglesa, en la que el Estado cuenta ante todo con las colectividades locales para cumplir sus tareas administrativas. Esta modalidad reposa sobre la noción de *self-governement*, de autoadministración local y en ella los poderes de las autoridades locales son reales y éstas representan lo esencial del poder. Gran Bretaña no ha pensado el tema de la descentralización en términos de rivalidades entre el Estado y las colectividades descentralizadas; solamente han sido tenidas en cuenta las condiciones de una buena gestión administrativa y no se plantean problemas de unidad nacional. El *self-governement* era un principio de estructuración política de Gran Bretaña, como consecuencia del triunfo que el poder feudal de los grandes señores obtiene sobre la Corona británica, en oposición al centralismo de las naciones europeas. La vida política inglesa no va a centrarse en un foco de poder único, de donde irradie al resto del país, sino en una pluralidad de entidades autónomas, regidas por dos principios esenciales: la democracia local y la independencia del poder central.

# MODELOS HISTÓRICOS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER

## MODELO FRANCES

- Exigencias de unidad nacional
- Voluntad general del Estado en un órgano centralizado: el Parlamento.
- Exigencias de igualdad de los ciudadanos
- Desarrollo de administraciones centrales poderosas, que "toleran" la descentralización.
- El poder local tiene una existencia secundaria
- Administración jerarquizada y burocratizada.
- Evolución hacia sistemas binarios o terciarios con una administración directa (centralizada y desconcentrada) y administración indirecta (entes locales, corporativos y organismos autónomos)

## MODELO INGLES

- El Estado cuenta con las colectividades locales para cumplir sus tareas
- No existe un sólo foco de poder sino varios
- En el modelo histórico de "self-governement" o auto-administración, no existe rivalidad entre la administración central y las descentralizadas
- Modernamente se habla de "local-governement", caracterizado por la amplitud del sistema competencial de las colectividades locales.
- La Administración central interviene de forma subsidiaria

Modernamente se habla de *local government* caracterizado por la amplitud del sistema competencial, que casi coincide con la totalidad de la actividad administrativa y por la fórmula de distribución de competencias entre el Estado y los entes locales a través de competencias compartidas.

Pero también el sistema francés sufrió una profunda transformación y hoy pareciera que la distinción entre el sistema inglés y el continental adquiere cada vez menos sentido porque el conjunto del continente europeo ha evolucionado hacia sistemas descentralizados con administraciones autónomas regionales y locales. Esta evolución se está dejando sentir también en el subcontinente latinoamericano.

### **2.1.3 Modelos históricos de distribución del poder en América Latina**

Efectivamente, el modelo histórico latinoamericano es un modelo centralista procedente del modelo continental. Razones de ello pueden ser consideradas las siguientes:

- a) En primer lugar la administración impuesta en la época de la conquista fue muy centralista y caracterizada por un fuerte control desde la metrópoli.
- b) Por otra parte, a las colonias se trasladó el modelo vigente de administración pública burocratizado y jerarquizado con muy poca trascendencia de las administraciones intermedias. No obstante los cabildos tuvieron mucha importancia en esta época y marcaron la moderna administración local.
- c) Los procesos de independencia, en lugar de fomentar la descentralización que había aparecido con los cabildos, optaron por estimular la centralización y otras formas de concentración de poder, como manera para afianzar dicha independencia, lo que se ha mantenido casi hasta nuestros días.
- d) Por último podemos señalar que modernamente la centralización ha sido impulsada por otros factores tales como el autoritarismo que ha caracterizado la historia reciente de muchos de los países latinoamericanos y que como veremos éste es siempre concentrador o por las soluciones a la crisis económica que han tratado de imponerse a través de políticas centralizadas.

Sin embargo el modelo vigente pareciera que está caracterizado por una mayor descentralización y en general redistribución del poder del Estado a través de importantes procesos de descentralización y desconcentración de las funciones estatales, tímidos intentos de crear administraciones regionales y un fuerte impulso a la municipalización de los servicios y en particular de los servicios sociales.

## *MODELOS HISTÓRICOS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN AMÉRICA LATINA*

### Modelo histórico centralista procedente del modelo continental

- La administración impuesta en la época de la conquista impuso un fuerte control desde la metrópoli
- A las colonias se trasladó el sistema administrativo continental
- Los procesos de independencia estimularon la centralización y la concentración del poder
- Modernamente la centralización ha sido impulsada por factores como el autoritarismo o la crisis económica

### Modelo vigente: Mayor descentralización

- Fuerte impulso hacia la descentralización y a la desconcentración
- Tímidos intentos de crear administraciones regionales que, en casi todos los países han fracasado
- Fuerte impulso a la municipalización
- Municipalización de servicios sociales



#### 2.1.4 ¿Cuándo podemos decir que un Estado es centralizado o descentralizado?

Habíamos señalado que consideraríamos a un Estado descentralizado cuando sus entes subnacionales gozaran de competencias y recursos significativos. Ello hace que el tema sea necesariamente relativo y dinámico como se aprecia en la siguiente transparencia.

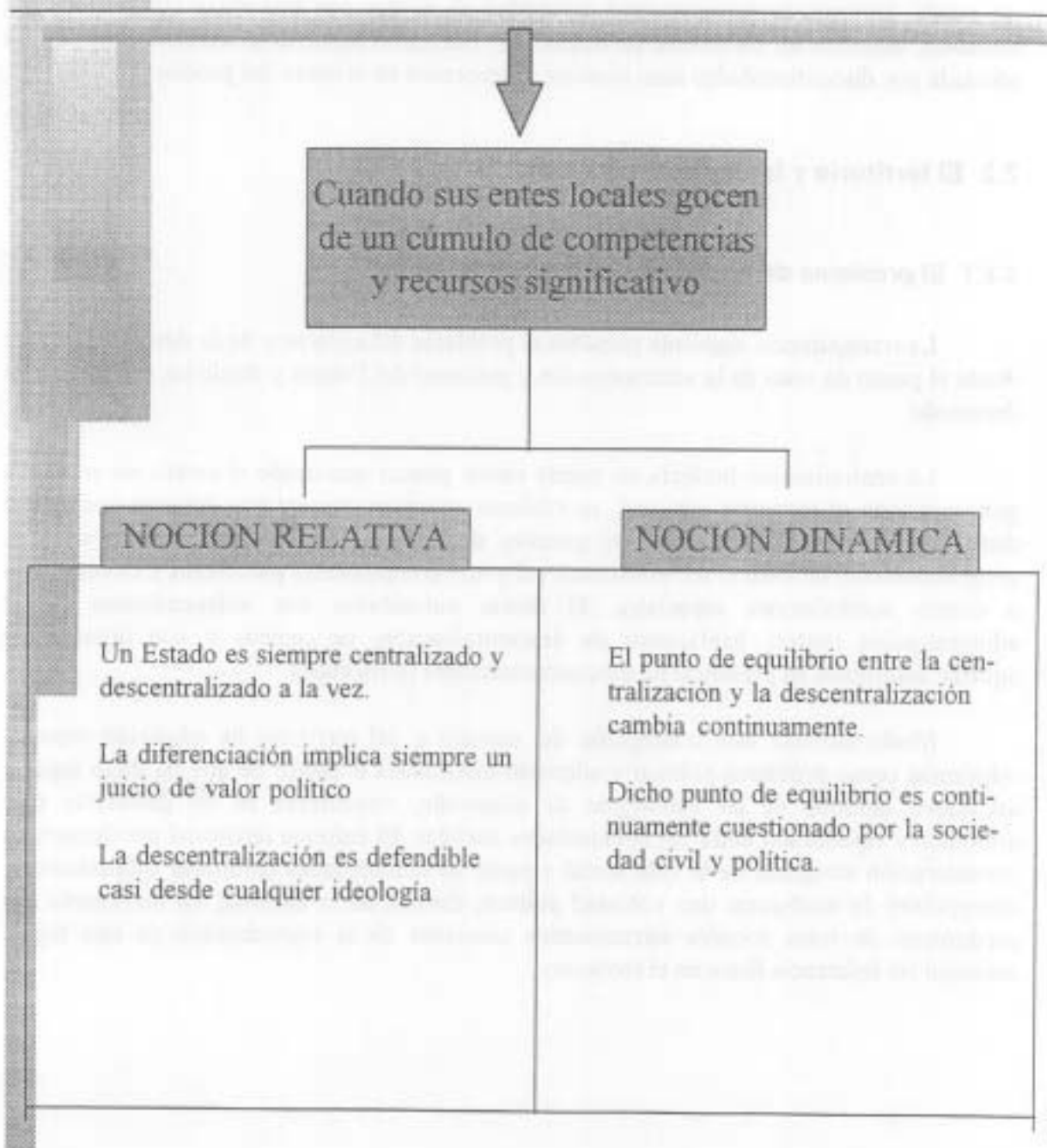
La simple existencia de entes territoriales distintos al Estado implicará el goce de un cierto poder por parte de aquellos, pero existirá relatividad en la apreciación sobre cuando las competencias que éstos tienen son significativas. En efecto, en cualquier momento de su historia un Estado es a la vez centralizado y descentralizado; la centralización medirá el *quantum* de poder de la administración central mientras que la descentralización tendría en cuenta el *quantum* de poder de los otros entes del Estado. No existe por consiguiente ni un Estado completamente centralizado ni descentralizado, ya que en los Estados modernos, la distribución de la autoridad pública está hecha según normas que otorgan más o menos competencias al poder central, pero en ningún caso todas.

La medición de este *quantum* implica ya un juicio de valor. En efecto, entre ambos términos se establece una especie de punto de equilibrio frágil e inestable resultante de un compromiso dinámico entre las fuerzas que empujan hacia uno y otro. Este punto de equilibrio variará de un país a otro y se modificará con el tiempo. Serán el legislador por una parte y la propia administración por otra, los que, en cada caso y momento, sitúen ese punto de equilibrio en posiciones más o menos cercanas a la centralización o descentralización.

Esta particularidad de la noción que estudiamos es la que permite que podamos hablar de descentralización en situaciones muy variadas, cuyos puntos de equilibrio son diferentes. La relatividad del concepto es la que justifica que la descentralización se haya reivindicado en nombre de la ideología liberal por TOCQUEVILLE, que haya sido defendida por TAINE, historiador positivista, que sea un principio esencial del Estado federal, tal como es concebido por PROUDHON o del orden monárquico de MAURRAS. Cada uno le dará un contenido conforme a su ideología de referencia, de modo que todos pueden afirmarse favorables a la descentralización, aunque tal unanimidad no se traduzca en la adhesión a una doctrina unívoca. Cada uno sitúa el punto de equilibrio deseable entre la unidad y la diversidad en un nivel diferente.

La relatividad que acompaña a la noción que estudiamos está estrechamente relacionada con la naturaleza política de la descentralización. De hecho, en una organización no política el problema no se plantea porque es mucho más fácil determinar el punto de equilibrio entre centralización y descentralización. Es decir, el problema se plantea en estos términos solamente dentro de la organización del Estado donde están en juego conceptos como los de distribución del poder, soberanía, democracia, participación, etc.

# ¿CUANDO PODEMOS DECIR QUE UN ESTADO ES CENTRALIZADO O DESCENTRALIZADO?



Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la descentralización es una noción dinámica. La evolución histórica de cada país nos muestra que el punto de equilibrio no es fijado jamás de manera definitiva y que periódicamente es cuestionado tendiendo a remediar los inconvenientes y desviaciones que muestra el paso del tiempo. Es evidente que el tema del espacio puede implicar modificaciones substanciales dentro de la estructura de un Estado y estas modificaciones se van generando continuamente.

Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, recursos humanos, aumento de los niveles participativos. Sea como fuere, la descentralización estará afectada por discontinuidades sean avances o retrocesos en el curso del proceso.

## **2.2 El territorio y la descentralización**

### **2.2.1 El problema del espacio en la descentralización**

La transparencia siguiente presenta el problema del espacio y de la descentralización desde el punto de vista de la administración y gobierno del Estado y desde las estrategias de desarrollo.

La centralización perfecta no puede existir puesto que desde el centro no se puede gobernar todo el territorio nacional; es evidente entonces que en éste deberán conjugarse distintos tipos de autoridades que gozarán de cierto poder y que estarán situadas geográficamente en todo el territorio nacional y con competencias parceladas y circunscritas a ciertas subdivisiones espaciales. Si dichas autoridades son independientes de la administración central, hablaremos de descentralización, en cambio si son órganos de aquella, estaremos en presencia de desconcentraciones territoriales.

Modernamente esta concepción del espacio o del territorio ha adquirido especial relevancia como problema político y administrativo, hasta el punto de que ha dado lugar a un nuevo enfoque de las estrategias de desarrollo, consistente en un desarrollo más armónico y equilibrado entre las comunidades sociales. El enfoque territorial privilegiaría la consideración integrada de la vida social a partir de comunidades culturales subnacionales, susceptibles de configurar una voluntad política, distinta de la nacional, en detrimento del predominio de roles sociales estructurados alrededor de la reproducción de una lógica sectorial sin referencia física en el territorio.



## *EL PROBLEMA DEL ESPACIO EN LA DESCENTRALIZACIÓN*

---

### Administración y gobierno del Estado

Subdivisión del espacio de un Estado como requisito para gobernar y administrar:

- a) Descentralización: Las autoridades espaciales actúan con independencia de la administración central.
- b) Desconcentración: Las autoridades territoriales son dependientes de la administración central

### Estrategias de Desarrollo

Elaborar estrategias que proporcionen un desarrollo más armónico y equilibrado:

- a) Políticas centralizadas de desarrollo armónico nacional
- b) Descentralización como manifestación de voluntad política distinta de la central

## 2.2.2 Espacios posibles para la descentralización

La descentralización presupone una comunidad de intereses entre los habitantes de una fracción geográficamente determinada del territorio y se justifica porque el ente de la administración subnacional podrá resolver mejor los asuntos en que existan intereses locales. Existen en efecto unidades territoriales forjadas fundamentalmente por la historia y la geografía, que tienen identidad cultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población; ello se traduce en la aparición de asuntos locales distintos de los nacionales. Dichas unidades territoriales están caracterizadas por la existencia de solidaridad territorial dentro de ellas. Cuanto más fuerte sea la solidaridad territorial, más numerosos serán los asuntos locales.

Dicha solidaridad depende de las dimensiones del marco territorial de modo que deberá ser más fuerte cuanto más pequeña sea la comunidad. No obstante no siempre las unidades pequeñas son aptas para resolver los problemas administrativos.

Parece existir un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad jurídica, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica, pero no existe un consenso absoluto sobre cuales sean esas unidades.

Sin embargo, los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones, los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del Estado y, en otros casos, nuevos modelos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A esto hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación espaciales. Por ello es preciso concluir que la subdivisión del espacio es muy relativa.

Con la excepción de los países federales que lógicamente admiten como unidad descentralizada a cada uno de los estados federados, aunque desposeídos de muchas de sus competencias, tradicionalmente los países de América Latina solamente consideran como ente con personalidad jurídica al municipio, y establecen otras demarcaciones geográficas, a efectos desconcentradores, en la región, departamento, provincia, etc. No obstante, los impulsos descentralizadores que hoy están presentes en el continente hacen posible observar como las regiones pueden convertirse en entes o sujetos de la descentralización.

## *ESPACIOS POSIBLES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN*

### CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES GEOGRÁFICAS PARA DESCENTRALIZACIÓN

- Personalidad jurídica
- Vínculo geográfico, social y o cultural
- Intereses comunes que justifiquen estructuras políticas representativas y que faciliten la participación.

### PRINCIPALES PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN

- Los ámbitos funcionales óptimos para la prestación de los servicios públicos no siempre coinciden entre sí ni tampoco con los espacios administrativos
- No coincidencia entre las divisiones administrativas y las unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social.
- No coincidencia con las estructuras organizativas de la sociedad política (intereses electorales, etc.)

### 2.2.3 Unidades posibles para la descentralización. El municipio y la región.

En las siguientes dos transparencias se presentan al municipio y la región como unidades posibles para la descentralización, es decir, como entes con personalidad jurídica a los que se puedan transferir competencias y recursos.

El municipio está adquiriendo una gran relevancia por considerarse como el espacio ideal para la prestación de ciertos servicios públicos. Algunos países como Colombia, han adoptado como modalidad de descentralización la municipal, convirtiendo al municipio en célula básica de la estructura del Estado, en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de servicios básicos. Un lugar privilegiado ocupa también el municipio chileno dentro del esquema de administración territorial del país y, en general, la identidad municipal está siendo reestudiada en los países latinoamericanos con el propósito de convertirlo en un ente impulsor de políticas y transferirle un mayor número de competencias.

En general el problema que se plantea es si el municipio debe ser un ente descentralizado que se autogobierna o bien solamente el último peldaño de la administración desconcentrada del Estado. La expresión de gobierno local, frente a la de administración comunal supone en la primera un mayor grado de descentralización implicando no solamente una función administrativa, sino también una función política que alude tanto a la procedencia popular y no burocrática de los administradores locales, como a la función de dirección política que les corresponde, en el sentido de decidir, entre varias opciones posibles, dentro del ámbito de la competencia local, los objetivos a alcanzar, el establecimiento de prioridades entre ellos, la valoración de su oportunidad y los métodos o procedimientos adecuados para conseguir dichas finalidades.

Probablemente el problema más importante que plantea el municipio como espacio para la descentralización es el del tamaño del mismo, no solamente porque distintos servicios se adaptan mejor o peor a distintos espacios, sino porque los municipios en la región son muy heterogéneos en cuanto al tamaño por lo que la descentralización habrá de plantearse con características diferenciadas. Efectivamente, la descentralización no planteará los mismos problemas en las grandes metrópolis urbanas que en los pequeños municipios rurales. El tamaño de los municipios plantea además el tema de la reunión de municipios pequeños y el de la subdivisión de municipios grandes, cuestión que actualmente goza de gran actualidad.

Es preciso hacer referencia a la heterogeneidad cualitativa de los municipios incluso aunque pertenezcan al mismo país o tengan un tamaño parecido. Dicha heterogeneidad se deriva de múltiples variables y así puede distinguirse entre municipios más pobres y más ricos, rurales y urbanos, etc. Todas estas consideraciones relacionadas con el espacio implican planteamientos diferenciados a efectos de la descentralización.

## UNIDADES POSIBLES PARA LA DESCENTRALIZACION

MUNICIPIO



- Está adquiriendo relevancia porque tiene identidad histórica y es crecientemente considerado como el espacio ideal para la prestación de los servicios públicos.
- El dilema que tiene planteado es el de su autonomía: si ha de ser el último eslabón de la administración central o una administración distinta.
- El municipio está pasando a ser considerado como gobierno local: capaz de tomar decisiones políticas.
- El problema que se plantea siempre es el de la heterogeneidad municipal, lo que dificulta su regulación legal.



Por último el tema del tamaño plantea el problema del conflicto entre eficiencia y valores democráticos en la organización de la administración. Se discute en efecto si debieran las autoridades locales esforzarse en ofrecer un servicio lo más eficiente posible conduciendo esto a la formación de unidades mayores, o debieran intentar permitir a la población local participar más en la toma de decisiones a nivel local.

La polémica más reciente se sitúa en la región como espacio para la descentralización. En efecto, ésta puede un ente local descentralizado o simplemente una subdivisión territorial del Estado. En este segundo caso cabe una doble modalidad: bien la constitución de la región como circunscripción administrativa de carácter general, bien la regionalización de servicios singulares o bien un ente local descentralizado, no sobre la base de una unidad común, sino sobre la base de circunscripciones específicas según la naturaleza y características de cada servicio.

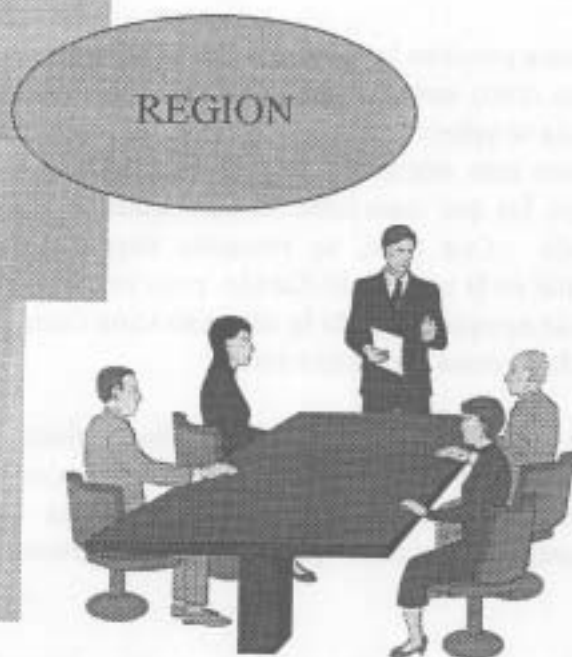
En los últimos casos señalados la región será solamente un espacio para la desconcentración; para descentralizar será preciso crear regiones como entes administrativos.

La primera dificultad para crear regiones como entes descentralizados es que no todas las regiones tienen raíces históricas con un potencial movilizador, lo cual ha constituido un grave problema que ha hecho fracasar algunos intentos descentralizadores. La segunda estaría relacionada con la desigualdad y a su capacidad de reproducir las inequidades sociales. La tercera tiene que ver con el desajuste institucional. En efecto, en la mayoría de los casos nacionales, el espacio, concebido técnicamente como región, no coincide con las divisiones político-administrativas y ocurre en ciertos casos que la definición técnica de una región encuentra resistencias en sus propios habitantes que han internalizado las fronteras político-administrativas prevalecientes.

Lograr entonces un espacio regional descentralizado no es fácil en América Latina ya que la sociedad política no se ha estructurado descentralizadamente y, aunque la iniciativa descentralizadora proceda del Estado, el movimiento continuo hacia la descentralización y regionalización ha de ser continuamente impulsado desde los propios entes territoriales y por los ciudadanos.

Se ha señalado que los países con una poderosa tradición de gobierno local no tienen tanta necesidad de unas regiones intermedias entre el poder central y las colectividades de base, ya que han dejado que se forme espontáneamente, en el curso de su historia, asociaciones geográficas con iniciativas e intereses comunes; en cambio los países que no tienen esta tradición no podrán tener auténtica descentralización municipal mientras no acepten dotarse de colectividades intermedias que constituyan un escalón de administración y gobierno democráticos entre el poder central y el de cada uno de los municipios, aunque estén asociados en unidades municipales.

## UNIDADES POSIBLES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN



- Es considerada también como un espacio ideal para la prestación de los servicios públicos.
- Existe una gran dificultad para crear regiones como entes descentralizados por tener menor identidad histórica, cultural o social.
- Las regiones están siendo consideradas, al menos, como espacios para la desconcentración territorial, en los casos en que efectivamente no se descentralizan.
- El problema de las desigualdades regionales.

## **2.3 El contexto actual de los procesos de descentralización. Ventajas e inconvenientes**

### **2.3.1 Contexto de los procesos**

El discurso político latinoamericano y los programas públicos y de reforma del Estado en el continente son crecientemente descentralizadores, asociándose el proceso descentralizador con la democratización del Estado por una parte, y con la modernización del aparato público y con el surgimiento de un nuevo periodo de regulación estatal en lo económico, por otra.

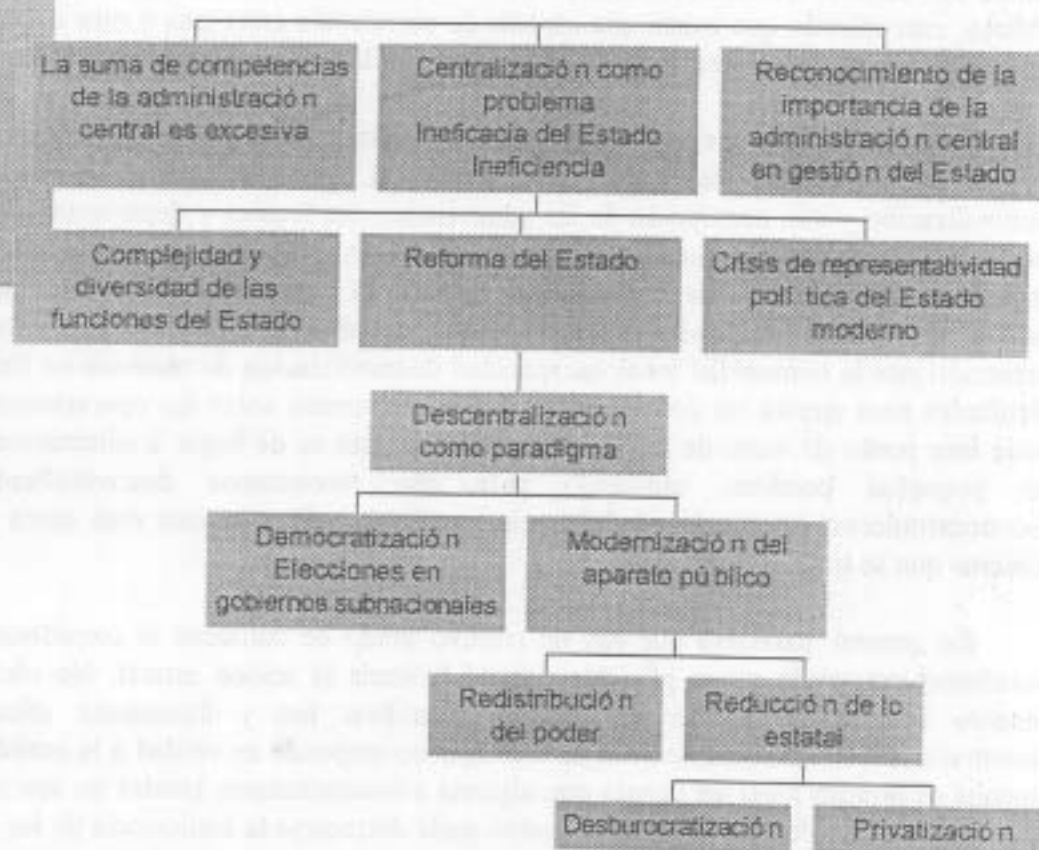
En efecto, los países de América Latina perciben la centralización como un problema y los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado a ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva y su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen al Estado. Con todo, se reconoce expresamente la importancia que tiene la administración central en la gestión del Estado, pero su actuación es considerada excesiva por la continua suma de competencias de la administración central y la continua absorción de competencias atribuidas a otras administraciones.

El proceso de reforma del Estado se emprende entonces para hacer frente a la complejidad y diversidad de las funciones del Estado moderno y a la crisis de representatividad política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. En este contexto aparece la descentralización como paradigma de los procesos de reforma.

Pero la descentralización forma parte también de otro proyecto político importante en América Latina. En efecto, la modernización del aparato público está siendo contemplada en muchos países como la reducción de lo estatal y la descentralización está siendo funcional a los propósitos de los que intentan avanzar hacia un Estado mínimo y a la reducción de los gastos de la administración central. Se trata de liberar de compromisos al Estado central en tanto las políticas neoliberales lo acotan en su presencia intervencionista dentro del sistema económico-social. No es de extrañar entonces que, en muchos países, la descentralización sea ligada a conceptos como el de desburocratización, privatización, etc.



## CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN



## 2.4 Descentralización y eficacia de la administración

La eficacia y la eficiencia administrativa se han convertido hoy en principios básicos que inspiran la actuación de la administración, e incluso en algunos países el principio se ha llegado a juridificar de manera que la descentralización y la desconcentración son concebidas, no solamente como medios jurídicos de transferencia de funciones, sino también como principios jurídicos de interpretación del orden de las competencias atribuidas, que ayudan en la tarea de llenar las lagunas existentes en la materia.

La mayor parte de la reciente literatura sobre descentralización liga de una u otra manera este tema con el de la eficacia y eficiencia administrativa o de gestión de los asuntos públicos, entendiendo que existe una especie de correlación entre una y otra de manera tal que cuanto más descentralizada sea la actuación de un Estado, éste será más eficiente.

Se dice en efecto que la descentralización vendría a poner remedio a una situación en la cual el centralismo ha dado como resultado, por una parte, la paralización, desmovilización y aún corrupción de las administraciones locales y departamentales, y por otro ha hecho imposible el funcionamiento eficaz del nivel nacional al imponerle la tarea de atender las demandas de las comunidades locales. El centralismo sería poco apto para resolver eficazmente las demandas locales, por sus problemas de acceso a la información, interacción con la comunidad local, incapacidad de movilización de recursos no formales, y dificultades para ejercer un control efectivo desde el centro sobre las operaciones locales. Desde este punto de vista, de lo que se tratará entonces es de llegar a administraciones lo más pequeñas posibles, utilizando para ello mecanismos descentralizadores o desconcentradores, porque la administración será más eficaz cuanto más cerca esté del problema que se trata de solucionar.

En general, pareciera que hay un relativo grado de consenso al considerar que un centralismo exagerado no es eficiente porque limitaría la acción estatal. No obstante, el consenso desaparece cuando se trata de identificar lisa y llanamente eficacia con descentralización. Una identificación de este tipo no responde en verdad a la realidad, pues al menos es preciso tener en cuenta que algunas administraciones locales no son eficientes por el hecho de ser locales y desde el centro suele destacarse la ineficiencia de las acciones no centrales. A veces se ha señalado incluso que puede haber un conflicto entre eficacia y participación democrática. Algunos autores entienden que el recurso al procedimiento de elecciones que permiten intervenciones de toda naturaleza y presiones de todo género, no parece constituir un elemento de eficacia en lo que se refiere a la calidad de una gestión.

## *VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION*

- Eficacia como principio de actuación administrativa.
- Existe consenso en que el centralismo exagerado no es eficaz ni eficiente
- De la descentralización se dice que es apta para resolver las demandas locales. se accede mejor a la información, permite la interacción con la comunidad local, permite movilizar recursos no formales y un control efectivo.
- La eficacia se predica en la descentralización y en la desconcentración.
- En la práctica no hay homogeneidad



Descentralización y  
eficacia de la  
administración

## 2.5 Descentralización, participación y democracia

Una de las mayores preocupaciones de los estudiosos del tema de la descentralización es el de sus relaciones con la democracia, y en particular en América Latina la relación ha tenido enorme trascendencia porque la vuelta a la democracia de muchos países que habían sufrido dictaduras militares, se ha visto acompañada de una serie de cambios en la institucionalidad del Estado, entre los que la descentralización ha adquirido importancia particular. Si bien democracia y centralismo se han complementado a través del Estado nacional latinoamericano, pareciera que el proceso de redemocratización de los Estados que caracterizó la década del ochenta, está dando como resultado una creciente conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos y sobre sus posibilidades de ejercerlos, poniendo en entredicho las virtudes de un sistema de decisiones centralizado. Descentralización y democracia se han identificado hasta el punto de considerar consustancial al régimen democrático la distribución del poder.

Aunque centralización y democracia son perfectamente compatibles, los procesos de descentralización favorecen de forma directa la democracia a través del procedimiento de elección de las autoridades locales, el único que garantiza la independencia de éstas con respecto a la administración central. Además la práctica contemporánea justifica tal asimilación. En las democracias liberales es generalmente admitido que la elección fundamenta la legitimidad del poder y que una autoridad local, designada por el procedimiento de elecciones, muestra tanto su independencia con respecto al poder central como su representatividad respecto de la colectividad que dirige. La historia reciente de América Latina ha estado llena de estados federados, regiones o municipios a los que la ley atribuye personalidad jurídica, pero cuyas autoridades eran designadas por la administración central. Evidentemente, no podríamos calificar esas situaciones como de descentralización sino de desconcentración.

Una de las principales características de los procesos de descentralización vigentes en América Latina (Chile, Colombia, Venezuela, Brasil, Bolivia, etc.) consiste en la legitimación de la institucionalidad territorial a través de la generación democrática de los representantes locales, no solamente de los nuevos entes creados en los procesos, (regiones por ejemplo), sino también de los entes municipales que en muchos países habían sido afectados por las dictaduras y en otros ni siquiera se había considerado este canal de participación democrática.

Pero además, una de las ventajas de la descentralización es precisamente que permite otros canales de participación ciudadana en las decisiones locales, lo que evidentemente tiene muchas conexiones con la democracia. Mecanismos que se han utilizado recientemente en América Latina son por ejemplo los plebiscitos comunales, la integración a los mecanismos de adopción de decisiones de las asociaciones de carácter territorial o corporativo, el fomento de las asociaciones de vecinos, usuarios, etc.

# *VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION*

Descentralización,  
participación y  
democracia



- Vida local como medio natural para la participación ciudadana
- Estructura de oportunidades de participación (elecciones, plebiscitos, ejecución de programas sociales, etc.
- La relación entre descentralización y democracia
- Elección de autoridades y descentralización

## 2.6 Desventajas de la descentralización

A pesar de la marcada tendencia de las propuestas espaciales hacia la descentralización, son evidentes en ésta algunos inconvenientes que es preciso considerar.

Un primer grupo tiene que ver con los nuevos actores locales ya que fácilmente puede ocurrir que los depositarios de las nuevas atribuciones y funciones no sean necesariamente la comunidad organizada en forma democrática sino las oligarquias locales que usen las atribuciones en provecho propio. Efectivamente, la solución de los problemas por los actores locales elegidos, ligados a la problemática local, puede llevar a que las decisiones estén inspiradas en una política local que sea la de un grupo de presión. El arbitraje en favor del interés general pareciera hacerse más en la capital. Además, existe una efectiva desconfianza hacia algunas comunidades locales en cuanto a su capacidad para comprender y manejar las competencias descentralizadas; es decir, existe una gran desconfianza hacia el gobierno local como tal, para hacer frente tanto a los aspectos puramente tecnológicos de la gestión de las organizaciones públicas, como a las cuestiones relacionadas con las formas y modalidades de operación que le permitan interpretar política y administrativamente las señales que le envía la sociedad. Por último, dentro de este grupo se incluye el problema funcional y la gran desconfianza hacia los elegidos locales y los funcionarios locales, normalmente peor preparados que los de la administración central.

Un segundo grupo de problemas se refiere a los factores que empujan a la centralización y a los que es muy difícil resistir. Entre ellos se mencionan la concentración del capital y de las actividades económicas en determinadas ciudades o regiones, o que el desarrollo de las funciones económicas del Estado se ha hecho a partir del Estado central. Lo mismo ha ocurrido con las funciones sociales. La propia lógica interna del Estado burocrático empuja a la centralización así como la organización de la sociedad política, de la burocracia o la centralización de recursos.

Todos estos factores operan a través de una inercia concentradora muy difícil de revisar pues en la práctica la descentralización es pospuesta reforzándose la presencia del gobierno central, a pesar de las reiteradas declaraciones, incluso con forma jurídica, en favor de la descentralización.

Entre los factores centralizadores adquiere especial notoriedad la inserción internacional de los países. Se dice así que las economías están internacionalizadas por lo que a las administraciones locales les resulta muy difícil intervenir.

Otros argumentos utilizados en favor de una mayor centralización se refieren a que el abuso de la descentralización puede provocar particularismos que pueden cuestionar la unidad nacional y que a largo plazo la descentralización puede provocar un retorno al centralismo pues el Estado, bajo el pretexto de la coordinación, puede retomar las prerrogativas que había conferido.



## *DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION*

---

- Los actores políticos locales no tienen por qué coincidir con la comunidad organizada, sino con las oligarquías locales. Políticas locales ligadas a presiones sin tener en cuenta los intereses generales.
- Desconfianza hacia el gobierno local para hacer frente a las complejidades de la gestión pública y a su capacidad de interpretación de las señales que envía la sociedad.
- Desconfianza hacia los funcionarios locales, normalmente poco capacitados y mal remunerados.
- Existen factores que empujan a la centralización tales como la concentración del capital y de la actividad económica, las funciones sociales han sido centralizadas, lógica interna del desarrollo administrativo y burocrático del Estado.
- Cuestionamientos hacia la unidad nacional

### **3. LAS NOCIONES DE DESCENTRALIZACIÓN- CENTRALIZACIÓN**

#### **3.1 La descentralización desde un punto de vista político**

La perspectiva política del tema requiere resaltar una característica fundamental, cual es la distribución espacial del poder como fundamento de la descentralización. Dicha distribución de poder implicará una redistribución de la legitimidad democrática dentro de un Estado.

El tema de la descentralización tiene en primer lugar una dimensión política importante: la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. La complejidad que supone hoy en día la acción democrática de gobierno exige la delimitación, dentro de cada país, de una serie de comunidades más pequeñas que se autogobiernan en diferentes grados: municipios, departamentos, provincias, regiones, etc. El problema por lo tanto consiste en cómo lograr formas de autogobierno, y ésta ha sido una clásica preocupación del constitucionalismo. Esto nos sitúa ante el problema de la distribución espacial del poder, y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como Gobierno o como Administración Central) y en provecho de las comunidades locales.

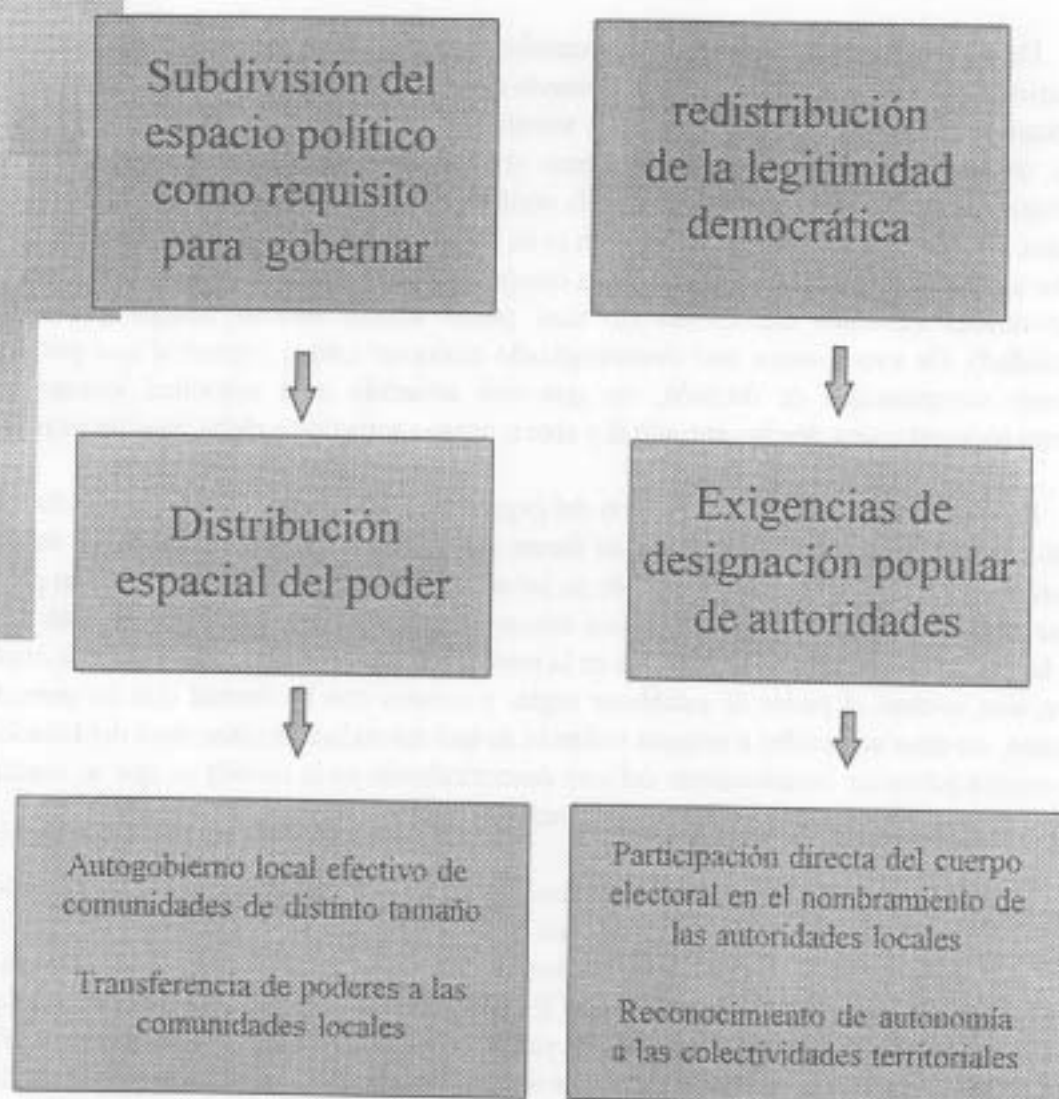
Aparece así una importante dimensión política de la descentralización, porque no se puede renovar el Estado con criterios estrictamente organizativos y administrativos. Lo que se debe producir es una modificación sustancial del lugar dónde se toman las decisiones, sometiendo estas instancias a un control efectivo de la población lo que implica un reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad procedente del sufragio universal.

La descentralización implica además una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática. En un Estado descentralizado, los entes descentralizados gozarán de la misma legitimidad que el propio Gobierno nacional y por lo tanto serán válidas para estos entes las exigencias de designación o elección popular de la autoridad. La descentralización se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral, es decir, de la soberanía, en el nombramiento de las autoridades locales.

La descentralización territorial consiste en reconocer cierta autonomía a las colectividades administrativas del Estado que se autoadministran dentro de un marco legal que ellas mismas estarán encargadas de aplicar. Dicha autonomía consiste fundamentalmente en la potestad de designar sus autoridades, en el dominio de su competencia política y jurídica y en los recursos materiales y financieros a su disposición. El requisito de elección de las autoridades por la soberanía popular será el que en definitiva nos diferencie los procesos de descentralización. Cuando una autoridad ha sido elegida por votación popular directa y sus funciones han sido claramente definidas, los deberes y compromisos que se le impongan, así como los de sus colaboradores, no se pueden diluir como ocurre en el régimen centralizado, en el que la responsabilidad por las demandas sociales no satisfechas puede ser trasladada a esferas jerárquicamente superiores.



## LA DESCENTRALIZACION DESDE UN PUNTO DE VISTA POLITICO



### 3.2 La perspectiva administrativa de la descentralización

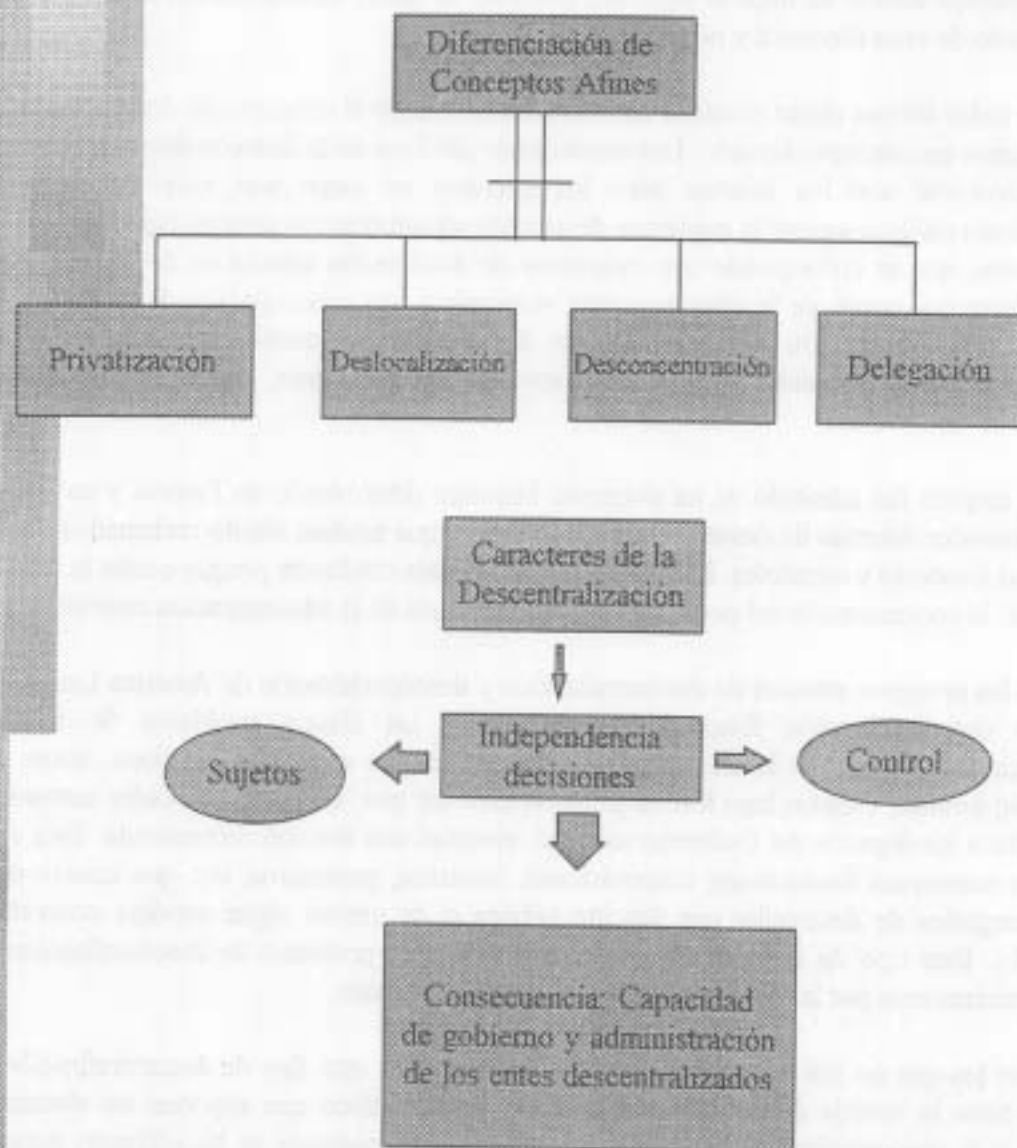
La característica de la descentralización administrativa es la independencia de las decisiones que toma el ente descentralizado. En la doctrina administrativa, los criterios para distinguir entre descentralización y desconcentración no son siempre demasiado simples. El criterio clásico se basa en el concepto de personalidad jurídica, de modo que la descentralización sería la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales) que por tener dicha personalidad, se conocen como entes, mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, es decir, entre órganos de un mismo ente.

De esta manera, se hablaría de descentralización cuando se transfiere una competencia directamente una región o a un municipio, gozando éstos de personalidad jurídica y se hablaría de desconcentración cuando la competencia es transferida a un órgano de la Administración del Estado situado fuera de la capitalidad como son las delegaciones territoriales de ciertos Ministerios, servicios nacionales situados en la periferia del país, los intendentes o gobernadores generales, etc. En otras ocasiones la distinción se ha basado no en la personalidad jurídica, sino en el hecho de que el ente u órgano que recibe la competencia esté o no sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado (lo cual puede ocurrir incluso aunque posea dicha personalidad). De esta manera será descentralizado cualquier ente u órgano al que por ley se transfieren competencias de decisión, sin que esté sometido a la autoridad jerárquica del Gobierno nacional y será desconcentrado el y ente u órgano sometido a dicha relación jerárquica.

Pero la independencia de un acto o del órgano que actúa tiene que ver con la forma en que han sido designadas sus autoridades, de forma que un órgano será dependiente de otro si le está sometido a través del nombramiento de su autoridad. Las exigencias de designación popular del ente descentralizado se traducen en una actuación independiente por parte de éste. No se puede hablar de descentralización más que en la medida en que las autoridades locales u órganos no centrales, reciban el poder de establecer reglas y normas con la libertad que les permite la legislación, sin estar sometidos a ninguna voluntad de una autoridad administrativa del Estado. Es decir, existirá actuación independiente del ente descentralizado en la medida en que su actuación esté libre de controles por parte de la administración central.

De este modo, el grado de descentralización de un ente habrá entonces que medirlo en función del carácter ejecutivo de sus decisiones y de la amplitud de los poderes de revisión y control que integran su situación de dependencia con respecto al Estado. Efectivamente el control que pueda ejercer la administración del Estado refleja el grado de independencia, esto es, la medida en que las decisiones adoptadas en virtud de su competencia son hechas realidad. El poder de control o tutela condiciona con mayor o menor amplitud, la validez y ejecutividad de las decisiones adoptadas por los entes descentralizados, según las conocidas técnicas de control a través de las que aquella se instrumenta: autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, sustituciones, alzada, asistencia técnica, asesoreamiento, control de ejecución, etc.

## PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN



### 3.3 La descentralización funcional

Tradicionalmente se han empleado los conceptos de descentralización y desconcentración para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a las administraciones territoriales. No obstante, comenzó a utilizarse el concepto de descentralización funcional para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a ciertas corporaciones, fundaciones y otros establecimientos públicos encargados de ofrecer de forma autónoma, un servicio concreto dentro de todo el territorio nacional, es decir, caracterizando la competencia desde el punto de vista funcional y no territorial.

De todas formas existe un cierto consenso en considerar el concepto de descentralización funcional como un concepto forzado. Los mecanismos jurídicos en la descentralización funcional y en la territorial son los mismos pero los intereses en juego son muy diferentes. El establecimiento público supone la existencia de asuntos administrativos puestos bajo una persona jurídica nueva, que se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las funciones, entre las diferentes ramas de la administración; responde a una preocupación de eficiencia. En cambio, la descentralización territorial es una distribución de asuntos administrativos que responde a intereses sociales, y por consiguiente políticos del país, sobre el conjunto del territorio.

Su empleo fue admitido en un momento histórico determinado en Francia y en España para no establecer sistemas de descentralización territorial que estaban siendo reclamados por los regionalistas franceses y españoles. El término hoy día genera confusión porque oculta la realidad de las cosas: la concentración del poder de decisión en manos de la administración centralizada.

En los procesos actuales de descentralización y desconcentración de América Latina está vigente la descentralización funcional. Efectivamente, un clásico problema de nuestras administraciones públicas es la existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía con respecto a los órganos del Gobierno nacional, ejecutan una función determinada. Este es el caso de las numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc. que existen en la región encargados de desarrollar una función pública o de prestar algún servicio concreto y determinado. Este tipo de descentralizaciones crean un gran problema de descoordinación de políticas precisamente por la relativa independencia con que actúan.

Para los que no son partidarios de la descentralización, este tipo de descentralización, la funcional, tiene la ventaja de que evita el grado o matiz político que suponen las elecciones inherentes a la descentralización territorial, por lo que en ocasiones se ha utilizado para no descentralizar efectivamente el país.

## *DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL*

---

Se trata de una transferencia de competencias desde el Gobierno a ciertas corporaciones, fundaciones y otros establecimientos públicos, encargados de ofrecer, de forma autónoma un servicio concreto, dentro de todo el territorio nacional

Aunque responde a los mismos mecanismos jurídicos que la territorial, no subyacen los mismos intereses:

- a) La descentralización funcional responde a una preocupación de eficiencia y supone una distribución armoniosa de funciones entre distintas ramas de la administración.
- b) La descentralización territorial responde a los intereses sociales y por consiguiente políticos, sobre el conjunto del territorio.

Los requisitos jurídicos no se plantean de la misma forma

Existe cierta incompatibilidad entre un desarrollo excesivo de la descentralización funcional y la descentralización territorial



### 3.4 La desconcentración

Entendemos por desconcentración, según la doctrina clásica, la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados. No obstante el concepto puede tener un doble significado dependiendo del rol que esté cumpliendo la desconcentración ya que, o bien puede responder a una voluntad de atenuar la centralización, en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización, o bien responde al deseo de acrecentar la eficacia de la centralización. En el primer caso, las demandas y ofertas descentralizadoras suelen ir acompañadas de ofertas y demandas del mismo tipo; en el segundo, por el contrario, de lo que se trata es de ofrecer desconcentración cuando no se quiere descentralizar el país frente a eventuales demandas descentralizadoras.

En la desconcentración hablaremos de órganos y no de entes puesto que aquellos no tienen personalidad jurídica distinta de la del Estado; el órgano desconcentrado formará parte de la misma persona jurídica estatal. En segundo lugar, lo normal es que sus autoridades sean designadas directamente por la administración central e incluso que su poder puede ser revocado por la sola voluntad de aquella. En tercer lugar sus decisiones serán controladas no sólo desde el punto de vista legal sino que la administración central puede actuar discrecionalmente en su control haciendo controles de oportunidad.

Pero el marco de la desconcentración vigente no siempre es tan simple o no siempre es tan lineal. Existen múltiples situaciones conflictivas desde el punto de vista conceptual.

Una primera situación podría plantearse cuando los órganos locales elegidos actúan como unidades administrativas del propio Estado. Es el caso que se presenta cuando dichas colectividades tienen encomendada la gestión o ejecución periférica de las decisiones de la administración central, como si fueran órganos desconcentrados. Una situación de este tipo puede ser recomendable o indispensable como paso previo a la descentralización.

Una segunda situación compleja consiste en que las decisiones de los órganos desconcentrados vengan avaladas por algún mecanismo de participación ciudadana, distinto de la elección popular. Algunos autores han hablado incluso de una especie de descentralización de hecho para referirse a supuestos en los que se produce una concertación reglada entre el órgano desconcentrado y algunos consejos que integran cierta participación popular.

La tercera situación que calificamos como compleja es la que aparece cuando consideramos que el sistema de toma de decisiones, dentro de la administración pública moderna, implica que ciertos órganos constituyen centros autónomos de decisiones dotados de propia responsabilidad en el marco del programa aprobado y por lo tanto haciendo difícilmente controlables las decisiones por simples criterios de oportunidad, que es lo que caracteriza a la administración desconcentrada. Es decir, incluso aunque sean órganos desconcentrados, en la práctica actuarán como órganos descentralizados.

# LA DESCONCENTRACIÓN

Transferencia de competencias desde la administración central a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por no tener personalidad jurídica, porque sus autoridades han sido designadas jerárquicamente y porque sus decisiones están sometidas a control discrecional

## Significados

Puede responder a una voluntad de atenuar la centralización, en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización. Coexiste con una oferta y demanda por descentralización

Deseo de acrecentar la eficacia de la centralización. Desde el Estado se ofrece desconcentración, cuando no se desea descentralizar el país frente a eventuales demandas de este tipo

## Situaciones conflictivas

Cuando los órganos locales elegidos actúan como unidades administrativas del propio Estado

Cuando las decisiones de los órganos desconcentrados vienen avaladas por algún mecanismo de participación popular distinto de las elecciones (descentr. de hecho)

Decisiones técnicas de órganos independientes difícilmente controlables.

## **4. LAS COMPETENCIAS EN UN SISTEMA DESCENTRALIZADO DE DECISIONES**

### **4.1 Las competencias en la descentralización**

Uno de los problemas más severos que se plantea, cuando se quiere construir un sistema descentralizado de decisiones es la distribución de competencias. Se puede afirmar que no existe descentralización ni política ni administrativamente si no se fija el marco de competencias que corresponderá a la administración central, a la desconcentrada y a los diferentes entes descentralizados.

La dificultad que se presenta para hacer dicha distribución consiste en tratar de determinar el quantum de descentralización; es decir, determinar cuales son los asuntos que deben ser descentralizados y cuales mantenidos en la administración central. Es éste un problema difícil de resolver por el carácter especulativo del tema ya que no hay fórmulas fijas para establecer la amplitud deseable de la descentralización.

En principio parece evidente que las competencias que hay que descentralizar son las relativas a los asuntos locales; la dificultad estriba en determinar cuales son estos asuntos. Los autores han llegado ya a un acuerdo en el sentido de que los asuntos locales no existen por sí mismos, no hay un derecho natural en materia de competencias y los asuntos locales se distinguen de los asuntos nacionales solamente por un acto voluntarista que establece una distribución necesariamente relativa. Es más, se ha dicho, con razón, que los asuntos locales son en realidad partes de un todo, determinado en función del conjunto, por ello la concepción debe ser unitaria y los entes locales no pueden pretender una utópica libertad y autonomía para decidir aisladamente lo que supuestamente sean asuntos suyos, porque además de inviable ello sería perjudicial para su población.

En cualquier caso puede asegurarse que sea cual fuere el grado de descentralización, siempre seguirán existiendo razones para que el nivel central conserve unas determinadas competencias, ya que los niveles locales no pueden garantizar por sí solos la satisfacción de las demandas de su comunidad; el problema se presenta sin embargo cuando el gobierno central asume y monopoliza funciones administrativas y operativas que no le corresponden.

Ello significa que en el momento de distribuir competencias, no haya una respuesta científica única sino múltiples respuestas entre las que tendrá que elegir el legislador.



## *LAS COMPETENCIAS EN LA DESCENTRALIZACION*

Definición del problema: Determinar cuales son los asuntos que deben ser descentralizados y cuales mantenidos en la administración central.

Los asuntos locales no existen por sí mismos, y se distinguen de los nacionales solamente por un acto voluntarista que establece una distribución necesariamente relativa. Los asuntos locales son parte de un todo, determinado en función del conjunto. Siempre será el legislador quien tenga que elegir.



## 4.2 La distribución de competencias

El tema ha sido detenidamente estudiado desde el análisis económico y, a los efectos que nos interesan, vamos a admitir como válido, el tradicional enfoque musgraviano que diferencia tres tipos de funciones dentro del sector público: asignativa, redistributiva y estabilizadora y en el que sólo la función asignativa, consistente fundamentalmente en la provisión de bienes públicos, debe ser desempeñada por todos los niveles de gobierno.

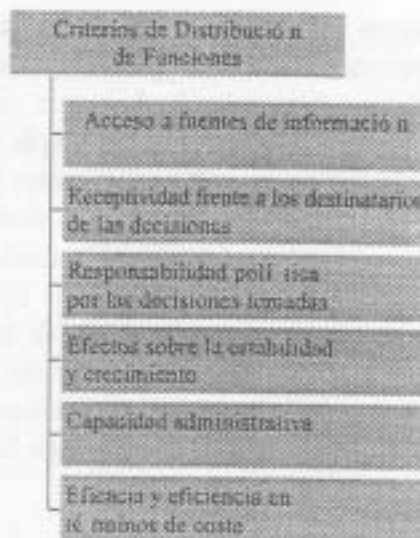
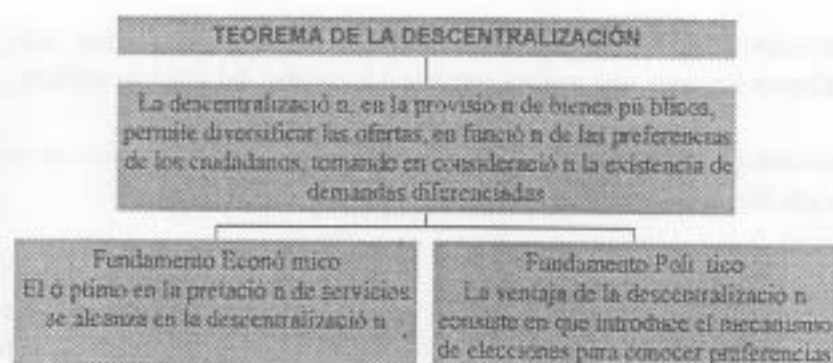
Aparece así lo que se ha denominado "Teorema de la Descentralización" según el cual la descentralización en la provisión de bienes públicos permite diversificar las ofertas en función de las preferencias de los ciudadanos, tomando en consideración la existencia de demandas diferenciadas.

Dicho teorema tiene un fundamento económico muy importante, según el cual el óptimo en la prestación de servicios sólo puede alcanzarse de manera descentralizada, pero también un importante componente político que nos diferencia la descentralización de la desconcentración. La ventaja de la descentralización consiste en que introduce el mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos.

Puesto que la provisión de bienes públicos puede corresponder a varios niveles de gobierno, habrá que determinar entonces qué nivel está mejor calificado para desempeñar actividades particulares, lo que deberá hacerse en función del acceso a las fuentes de información, la receptividad frente a los destinatarios de las decisiones, la responsabilización política por las decisiones tomadas, los efectos sobre la estabilidad y el crecimiento, la capacidad administrativa, la eficacia y la eficiencia en términos de coste, la capacidad para contribuir a la igualdad económica y la justicia social, etc.

El análisis económico recomendará que los bienes y servicios públicos sean prestados por el sistema que resulte más eficiente y más barato. Más eficiente será el sistema que proporcione mayor bienestar y más barato el que minimice el costo de los recursos empleados.

# LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN



### 4.3 Propuestas de distribución

J. BORJA (1987) señala, de manera más específica, una serie de criterios con los que hacer la asignación de competencias:

- a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior;
- b) Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población;
- c) La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible a la calidad del servicio público;
- d) Se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

Pero las aportaciones anteriores son más bien de tipo técnico, por lo que habrá que buscar también una solución política que de satisfacción a las demandas de representación y participación. Probablemente en la elección intervienen más que los criterios técnicos o jurídicos, los intereses de diversa índole, las aspiraciones regionales y locales, la fortaleza o debilidad del poder central, etc.

Toda distribución entre asuntos nacionales y locales es además delicada pues un gran número de intervenciones pertenecen a una categoría híbrida de asuntos mixtos que reclaman a la vez la intervención del gobierno nacional y la de una o varias colectividades locales. A este respecto cada país aporta a esta cuestión una solución propia que refleja tanto su historia como la racionalidad de su elección. En los asuntos mixtos es preciso trazar una línea de reparto de forma clara y que permita precisar qué asuntos corresponden al nivel central y cuales a los entes locales, permitiendo una efectiva coordinación entre ellos. Un moderno enfoque en la distribución de competencias para toda la inmensa acción prestadora de bienes y servicios que ha asumido la administración moderna es hoy éste: no se trata de dividir las competencias por materias entre sujetos distintos y excluyentes, ni de delegar la gestión de unos sectores o servicios, sino de establecer unos programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión participen el Estado y los entes locales. En un esquema de este tipo debiera haber claridad en la distribución de competencias.

## *DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS*

### Soluciones Técnicas (J. Borja):

- Todo aquello que se pueda gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior
- Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población
- La descentralización se justificará cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible a la calidad del servicio público
- Se descentralizan las funciones y competencias en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos

No se trata de dividir competencias por materias entre sujetos distintos y excluyentes, sino de establecer programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión participen el Estado y los entes locales

#### 4.4 La dinámica descentralizadora de los servicios

La asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno es un proceso muy complejo. La descentralización necesita una decisión política de inicio del proceso o de continuación del mismo dentro de un Estado que ya estaba funcionando de manera más o menos descentralizada. Por otra parte, no todos los niveles territoriales de la misma categoría están preparados para cumplir las mismas funciones. Por último, la asignación de competencias a nivel vertical es prácticamente imposible y la mayor parte de los servicios que presta un Estado requieren la concurrencia de varios niveles de administración.

En principio existen tres tipos de mecanismos de transferencia. Un primer tipo consiste en la transferencia en bloque a todos los niveles territoriales, lo que evitara en principio la desorganización financiera de la administración central que, al transferir la competencia, transferiría al mismo tiempo los recursos para administrar el servicio; no obstante, pueden generarse muchos problemas de gestión en la nueva administración descentralizada. El sistema de transferencias fraccionadas, por el contrario, implica que son los entes descentralizados los que han de solicitar la competencia del nivel central, cuando se estima que su capacidad de gestión es eficiente para la administración del servicio; el sistema es ventajoso para las regiones y municipios, pero origina desequilibrios de todo tipo en el nivel central y, particularmente el gasto se incrementa. Por último existen sistemas mixtos caracterizados porque se da preferencia a la iniciativa de los gobiernos regionales y locales de manera que, cuando éstos solicitan la competencia, ésta es inmediatamente transferida; no obstante, pasado un cierto tiempo de iniciado el proceso, el gobierno central puede decidir hacer una transferencia en bloque si la competencia no ha sido solicitada. En sus primeros momentos, el modelo produce desestabilización y deseconomías de escala, pero permite asegurar en el futuro un mejor funcionamiento. En general, la mayor parte de los países han utilizado variaciones sobre este sistema mixto.

Por último, es preciso hacer referencia al tema de las competencias compartidas o concurrentes. Cuando existen varios niveles de gobierno es imposible establecer una absoluta separación de competencias porque todas las funciones se desarrollan sobre un mismo territorio, siendo el conflicto consustancial a la descentralización. Aunque parezca paradójico, los estudios sobre descentralización dan cuenta de que la minimización del conflicto es más factible cuando la distribución de competencias no es rígida y se establecen competencias concurrentes entre las distintas administraciones, siendo el procedimiento de negociación y concertación fundamental para llevar a cabo la prestación del servicio. No obstante, es preciso que, aunque las competencias no sean rígidas, la ley haga una delimitación precisa de las responsabilidades de las diferentes administraciones. La forma de distribución de competencias que en todo caso se adopte, no debiera ser rígida porque lo fundamental del sistema descentralizado es la eficacia en la actuación del conjunto de las administraciones públicas y para ello es preciso un sistema de competencias abierto, diversificado, susceptible de actualización y que permita acuerdos y convenios entre las distintas administraciones.



## *LA DINÁMICA DESCENTRALIZADORA DE LOS SERVICIOS*

<i>Transferencia en bloque: (Marco normativo rígido)</i>	Se transfieren al mismo tiempo los recursos materiales, personales y financieros para administrar el servicio a todas las administraciones subnacionales. Evita la desorganización financiera en la administración central. Provoca problemas de desorganización en las subnacionales.
<i>Transferencias fraccionadas (Marco normativo flexible)</i>	los entes subnacionales han de solicitar la transferencia al nivel central cuando estiman que tienen capacidad de gestión. Provoca desorganización administrativa y financiera en la administración central. las administraciones subnacionales no asumen obligaciones que no pueden cumplir.
<i>Sistemas mixtos de transferencias (Marco normativo flexible)</i>	Se da preferencia a la iniciativa de las administraciones subnacionales para solicitar la transferencia. Pasado un tiempo ésta es obligatoria. Evita las desorganizaciones administrativas y financieras en la administración central y en las subnacionales.

## 5. LA DINÁMICA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Es evidente que no se puede pasar de un sistema administrativo centralizado a otro descentralizado, a través de una simple decisión política. Por el contrario se requiere de un proceso más o menos largo en el que serán identificables, al menos, una intención de ruptura con la centralización y una construcción dinámica del sistema descentralizado, para lo que será preciso una significativa acción estatal en este sentido así como una modificación en la actitud de la sociedad civil.

Además el objetivo descentralizador no es casi nunca el resultado de una decisión única, sino el conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas a lo largo de un periodo de tiempo. Los sistemas resultantes en poco se parecerán a los primitivamente diseñados puesto que se irán reformulando conforme se vaya avanzando en el proceso de descentralización.

El proceso descentralizador requerirá, decíamos, de un nuevo proyecto institucional. Si bien una nueva institucionalidad no es un impulso suficiente, una institucionalidad de este tipo es una condición necesaria para iniciar el proceso descentralizador. Si el movimiento social no es capaz de provocar este cambio de instituciones, la centralización se retroalimentará con este nuevo fracaso. De este modo, las instituciones descentralizadas son una condición necesaria del proceso o, en otras palabras, sin instituciones (órganos dotados de competencia y provistos de recursos), el movimiento social de afirmación regional o comunal fracasa. Las competencias y los recursos pueden ser y generalmente son variables, según las capacidades y necesidades del Estado y la naturaleza de las materias de decisión.

En primer lugar existiría una etapa de preparación, de apertura del proceso y de realización de los ajustes de emergencia. En esta etapa se deberían diseñar las normas que directa o indirectamente estarían relacionadas con el proceso descentralizador. También se debería preparar una estrategia política y de concertación para apoyar el proceso, y se tendría que diseñar una campaña de difusión respecto a las necesidades y medidas que serán adoptadas, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo. La segunda etapa sería de transición, de formalización de las normas básicas del proceso así como de ejecución de las medidas económicas institucionales y administrativas que inician la dinámica del mismo. Por último en la etapa de consolidación se terminarían de ajustar las estructuras y mecanismos de gestión de los gobiernos descentralizados, conformándose un verdadero sistema.

En todo caso, cualquiera que sea la forma que tomen esas etapas, a lo que se debería llegar es a un conjunto armónico de normas que compusieran un sistema de toma de decisiones con participación de la administración central y de la administración descentralizada. Ese conjunto armónico no tiene que implicar uniformidad puesto que la heterogeneidad de lo local y de lo regional impide construir un sistema de descentralización homogéneo.

## *LA DINAMICA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION PROCESO Y ETAPAS*

---

- Toma de conciencia de la centralización como un problema que limita o entorpece el desarrollo:  
Intención de ruptura con la centralización
- Construcción dinámica del sistema descentralizado.  
Modificación en la actitud de la sociedad civil.  
Acción estatal en favor de la descentralización
- Nuevo proyecto institucional: entes dotados de competencia y provistos de recursos
  - Apertura del proceso y realización de los ajustes de emergencia:
    - Diseño de normas relacionadas con el proceso Estrategia política y de concertación para apoyar el proceso
    - Etapa de transición: formalización de las normas básicas del proceso
  - Etapa de Consolidación: Ajuste de las estructuras y mecanismos de gestión

## **6. LA FINANCIACION EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION**

### **6.1 Importancia de las cuestiones financieras en los procesos de descentralización**

Para que las administraciones subnacionales puedan ejercer efectivamente las competencias transferidas necesitarán contar con los recursos necesarios para ello, por consiguiente el tema de la financiación de los estados federados, regiones y municipios se convierte en un tema fundamental en el estudio de la descentralización, que no debe ser menospreciado, pues la mayor parte de las reformas de los estados latinoamericanos, iniciadas en la última década, prevén la descentralización no solamente como un refuerzo de la democratización de los mismos sino además como un problema de eficiencia en el tema de la asignación de las competencias y de los recursos dentro de un Estado.

Efectivamente, un proceso de descentralización no puede ser diseñado sin tener en cuenta los recursos financieros adecuados a las unidades subnacionales de gobierno so pena de su absoluto fracaso. El tema no es trivial porque aunque la descentralización ha sido justificada bajo la expectativa de que los gastos del gobierno central serán reducidos, o en una mayor eficacia en la asignación de recursos por parte del sector público. En la práctica sin embargo, el resultado inmediato de muchos programas de descentralización en Latinoamérica ha sido el incremento de los gastos del gobierno central debido a una combinación de factores: las exigencias legales respecto a las fórmulas de transferencias intergubernamentales de recursos; las consecuencias no esperadas de las políticas de distribución de ingresos, que han significado un desestímulo al incremento de ingresos por parte de las unidades subnacionales; el condicionamiento por parte de las autoridades centrales sobre el uso de recursos en funciones específicas; y, en forma más crucial, las limitaciones impuestas sobre las unidades subnacionales de gobierno para que aumenten su base de ingresos. Es evidente, entonces, que es preciso prestar una mayor atención a los problemas financieros porque, en otro caso, el centralismo tributario puede llevar a una recentralización administrativa.

Con todo, el tema de la financiación de las administraciones subnacionales es un tema secundario en las decisiones sobre el proceso de descentralización, o al menos instrumental. Cada país debe decidir cual es el grado deseable de centralización y descentralización de sus servicios y estudiar después cual es el mecanismo de financiación adecuado. La decisión sobre el proceso de descentralización es una decisión política que ha de tener un reflejo constitucional y ser traducida después en un esquema de competencias dentro de los niveles de gobierno. Habrá que establecer primero cual es el quantum de competencias de cada nivel de administrativo y solamente después procede analizar cómo van a financiarse esas competencias.

## *IMPORTANCIA DEL TEMA FINANCIERO EN LA DESCENTRALIZACIÓN*

---

De la descentralización se espera:

- Eficiencia en la asignación de competencias y recursos en el Estado
- Los gastos del gobierno nacional serán reducidos en función de la mayor eficacia y eficiencia en la asignación

En la práctica, el gasto público nacional se ha incrementado :

- Exigencias legales en las transferencias de recursos
- Desestímulo al incremento de ingresos por parte de las unidades subnacionales
- Condicionalidad en el uso de recursos
- Limitaciones de los gobiernos subnacionales para aumentar su base de ingresos



## 6.2 Objetivos y complejidades del tema financiero

El lenguaje básico que va a dominar el estudio de la financiación de la descentralización es el de la eficiencia en la asignación de competencias, de manera que las distintas administraciones subnacionales gocen de recursos suficientes para ejercerlas, en un marco de autonomía de decisión, y que sea capaz de proporcionar equidad a los distintos espacios territoriales que componen la nación. El tema está cargado de complejidad no solamente por las tensiones intrínsecas que implica la organización de un Estado con varios niveles de gobierno y la consiguiente dificultad de asignación de tareas y funciones dentro del mismo, sino además porque el problema de la financiación introduce tensiones adicionales, por la diversidad de objetivos que se persiguen, la variada gama de instrumentos de que se dispone y las complicadas relaciones y yuxtaposiciones existentes entre ambos.

El objetivo de la asignación eficiente de competencias es ya un objetivo enormemente complejo, pues mientras que las administraciones centrales suelen ser más eficientes en algunas funciones, en otras lo son las descentralizadas. Un buen ejemplo de ello se da en materia de financiamiento, concebida ahora como una de las funciones del Estado, pues mientras que las administraciones centrales suelen ser más eficientes para administrar ingresos, la movilización de recursos suele ser mejor a nivel local.

Lo mismo ocurre con el objetivo de la suficiencia. Las nuevas competencias transferidas a las administraciones inferiores implican unas mayores necesidades de gasto que han de ser equilibradas con los ingresos suficientes para hacer frente a los mismos. A pesar de que la suficiencia de la que hablamos es una suficiencia estrictamente presupuestaria, que implica que los gastos sean iguales a los ingresos, se generan en este objetivo múltiples tensiones. En efecto, si ya es difícil equilibrar el presupuesto del Estado, en un marco de restricción de recursos como el que actualmente está vigente en América Latina, las finanzas del Estado se desequilibran muy fácilmente en un proceso de descentralización porque normalmente, y sobre todo en los inicios del proceso, la administración central ha de seguir encargándose de las competencias transferidas, al menos parcialmente, lo que se traduce siempre en un problema de ineficiencia.

Por otra parte, los recursos para la financiación de las competencias transferidas pueden provenir bien de un poder de imposición propio o bien de transferencias del Estado. Los primeros, los tributos propios marcarían la autonomía financiera de dichas administraciones mientras que los segundos, sobre todo en la medida en que provengan de transferencias condicionadas desde la Administración central, marcarían su grado de dependencia. El problema de la autonomía y de la dependencia suele ir acompañado del de la irresponsabilidad fiscal por parte de estas administraciones subnacionales, generándose importantes contradicciones y tensiones entre los objetivos macroeconómicos estatales y los objetivos financieros de las regiones y municipios. Si a ello unimos los problemas generados por las políticas de endeudamiento y déficit de las distintas administraciones territoriales, las tensiones con la administración central se recrudecen.



## *OBJETIVOS Y COMPLEJIDADES DEL TEMA FINANCIERO*

---

### OBJETIVOS

### DIFICULTADES

Eficiencia en la asignación de competencias

Objetivo complejo pues mientras la admó central es más eficiente en unas funciones en otras lo son las descentralizadas

Suficiencia

Las administraciones subnacionales han de tener recursos suficientes para financiar su gastos, lo que produce desequilibrios

Autonomía de decisión

Los tributos propios proporcionan autonomía y las transferencias dependencia  
Problemas de irresponsabilidad fiscal.  
Contradicciones entre objetivos macroeconómicos del Estado y la autonomía

Equidad

Profundas diferencias de ingreso entre las administraciones subnacionales lo que genera tensiones interterritoriales

Por último, existe una importante tensión en el objetivo de la equidad por la existencia, dentro de un mismo rango de administraciones, de profundas diferencias de ingreso que, de persistir, implicarían grados muy diferentes de prestación de servicios dentro del mismo Estado, lo que hace necesario un mecanismo de igualación o de nivelación de ingresos, cuyo establecimiento genera siempre tensiones interterritoriales. Este tema, además, suele ir acompañado de otro que es el de la financiación de las políticas de reequilibrio interregional que no afectan ya al grado de prestación de los servicios por parte de las distintas administraciones sino al grado de desarrollo de los distintos espacios territoriales, lo que requiere de una política distinta.

### **6.3 Descentralización política, administrativa y fiscal**

La correspondencia entre descentralización administrativa de funciones y autonomía fiscal no es exacta, al menos en los inicios de los procesos.

En efecto, un alto grado de descentralización administrativa significa que los entes regionales o municipales descentralizados tienen autonomía para decidir sobre las competencias transferidas. Un alto grado de autonomía fiscal implicaría que los entes descentralizados tienen autonomía para decidir acerca de las exacciones tributarias que imponen en su territorio.

Sin embargo decíamos que no existe correspondencia entre una y otra porque los servicios descentralizados suelen financiarse, sobre todo en los países unitarios, mayoritariamente con transferencias de la administración central y con un porcentaje muy bajo de tributos propios. Ello implica que, al idear un proceso de descentralización, la escasa capacidad para generar tributos propios por parte de los entes descentralizados, no es en principio un obstáculo para transferir mayores competencias. Sin embargo, si la no sincronización es justificable en los inicios del proceso, los desequilibrios no pueden perpetuarse porque se pone en peligro la viabilidad del conjunto del proceso.

La descentralización de competencias administrativas puede ser medida en función de las competencias efectivamente transferidas a los gobiernos subnacionales, lo que se reflejará en el gasto público realizado por dichos gobierno subnacionales en relación al de la administración central. Sin embargo, dicho porcentaje de gasto no tiene en cuenta el origen de los ingresos gastados por los gobiernos subnacionales. El concepto de descentralización fiscal da cuenta de ello con distintos tipos de mediciones, que pueden dar lugar a diferentes tipos de autonomía.

# DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FISCAL

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA  
Grado deseable de centralización o  
descentralización de los servicios



Decisión política con reflejo constitucional sobre  
el gobierno y administración del Estado y  
sobre la distribución de competencias

Descentralización  
Administrativa

Gasto público de los  
gobiernos subna-  
cionales

Descentralización  
Fiscal

Origen de los ingresos

## 6.4 Modelos fiscales

Una primera aproximación al origen de los ingresos es la que atiende al ente que estableció el tributo. Así se dice que un modelo financiero es centralista cuando las exacciones sobre los ciudadanos las establece fundamentalmente la hacienda central, mientras que las otras haciendas obtienen la mayor parte de sus ingresos de transferencias procedentes de aquella. Por el contrario un modelo financiero es descentralista cuando cada hacienda establece sus propias exacciones, de las cuales derivan la mayor parte de sus ingresos, sin perjuicio de las transferencias redistributivas que efectúa la administración central.

Este criterio no es siempre utilizado y en ocasiones se dice que la descentralización fiscal viene determinada por la autonomía de gasto de que goza la administración subnacional y ésta tendrá dicha autonomía no solamente en la medida en que establezca tributos propios sino también en la medida en que reciba del Estado transferencias automáticas y predecibles como son las procedentes de las participaciones en los ingresos del Estado. Esto es lo que explica por ejemplo que países como Argentina, sean incluidos entre aquellos que gozan de un alto grado de descentralización fiscal, a pesar de que el sistema de financiación federal esté basado en las participaciones de impuestos con la administración central.

A pesar del carácter instrumental, es preciso tener en cuenta que el tema de la financiación suele añadir una contradicción al proceso de descentralización administrativa porque, en la práctica, y sobre todo al inicio del proceso, supone un mayor gasto en el conjunto de las administraciones aún cuando no aumente la cantidad o calidad del servicio prestado.

En efecto, la mayoría de las estrategias de descentralización han significado costos netos adicionales significativos. Si bien en parte ello puede ser debido a que una reestructuración de una determinada competencia permite a la vez introducir mejoras que eran absolutamente imprescindibles en la calidad del servicio, es constatable que en la mayoría de los casos no ha habido una reducción sustancial real de las responsabilidades de gasto a nivel central y, aunque algunos costos pueden ser transitorios, la experiencia indica que la reducción del gasto central se materializa muy lentamente y que no es total.

Ello puede provocar que se desvirtúe el proceso de descentralización y que el Estado se recentralice traspasándose de nuevo las competencias al nivel central, simplemente porque no se resolvieron correctamente los problemas financieros. En estos casos el tema de la financiación deja ya de ser un tema instrumental de la descentralización.

## MODELOS FISCALES

### CENTRALISTA

- Las exacciones sobre los ciudadanos las establece la administración central.
- Las administraciones locales pueden tener o no autonomía de gasto

### DESCENTRALISTA

- Las exacciones sobre los ciudadanos las establece la administración descentralizada
- Las administraciones descentralizadas se autofinancian sin perjuicio de las transferencias redistributivas

## 6.5 Recursos con los que pueden contar los entes descentralizados

Aunque pueden utilizarse variadas clasificaciones de los recursos con que pueden contar los entes descentralizados, básicamente éstos pueden dividirse en tres categorías generales:

- a) Financiación basada en los rendimientos de tributos propios.
- b) Financiación basada en la participación en los rendimientos del sistema impositivo del Estado central.
- c) Financiación basada en subvenciones procedentes del gobierno central.

La realidad muestra que, en mayor o menor medida, los entes descentralizados utilizan los tres tipos de recursos para financiarse. No obstante un dato se repite con bastante generalidad: la financiación basada en un sistema de imposición propio resulta siempre muy reducida y por el contrario los entes descentralizados dependen financieramente de la administración central, obteniendo sus recursos de la participación en los rendimientos del sistema estatal o de las subvenciones. Esto es lo que se conoce como dependencia financiera: los gobiernos subnacionales dependen del Estado central para poder financiar los servicios que presten. No obstante existirán diversos grados de dependencia financiera en función del instrumento utilizado para la financiación.

En realidad, un mayor o menor grado de dependencia se produce en cualquier sistema de financiación de entes descentralizados. Los gobiernos subnacionales no tienen por qué ser contrarios a esa dependencia y pueden preferir ese sistema de financiación, aún a riesgo de perder autonomía, bien por razones económicas (problemas de eficiencia unidos a la fácil movilidad de bienes y personas que se pueden derivar de un trato fiscal diferenciado), o por razones políticas (cuestiones relativas a la asunción de costes de impopularidad derivados de la toma de decisiones fiscales). En otro sentido, la dependencia puede significar la constatación de la incapacidad de los gobiernos locales de autofinanciarse.

La dependencia del gobierno central para financiar los servicios descentralizados genera dos tipos de consecuencias importantes:

1. los gobiernos subcentrales pueden caer fácilmente en la irresponsabilidad fiscal, ya que obtienen sus recursos sin tener que soportar el coste político que implica establecer tributos sobre sus propios votantes. El coste político sólo es soportado por la administración central. Los gobiernos regionales y locales tratarán así de presionar a la administración central por mayores recursos.
2. los gobiernos centrales tratarán entonces de que la dependencia sea de alto grado ya que impondrán condiciones a los gobiernos subcentrales para entregarles los recursos. La subvención condicionada aparece así como un importante ingreso de los entes descentralizados que restringe la autonomía de la respectiva región o municipio.



## *RECURSOS CON LOS QUE PUEDEN CONTAR LOS ENTES DESCENTRALIZADOS*

---

Financiación basada en los rendimientos de los tributos propios

Autonomía: Las administraciones subnacionales exigen de los ciudadanos los tributos con que financiar los servicios que prestan

Financiación basada en la participación en los rendimientos del sistema impositivo central

Dependencia relativa

Financiación basada en subvenciones procedentes del gobierno central

Dependencia. Puede generar  
a) Irresponsabilidad fiscal e los gobiernos subcentrales  
b) Exigencias de alta dependencia por parte de la administración central

## 6.6 La autonomía fiscal a través de ingresos propios

Aunque ya advertimos que la descentralización administrativa y la descentralización fiscal no se corresponden, al menos en las etapas de inicio de los procesos descentralizadores, es un hecho que la propia dinámica de un proceso de descentralización exige que ésta se financie cada vez más con tributos establecidos y recaudados en el territorio de los propios entes descentralizados, como la única manera de resolver de manera permanente el problema de la financiación de estos entes, y desde luego también el del Estado central, pues las necesidades de los entes descentralizados crecen a un ritmo tan rápido que necesariamente comprometen el propio presupuesto central y su capacidad para seguir prestando los servicios que le son asignados y las funciones de estabilización y redistribución. Por otra parte, la autonomía de un ente descentralizado se ve seriamente menoscabada si el ente que la financia impone condiciones. No obstante, el establecimiento de un sistema de imposición propio no es fácil porque requiere de una madurez fiscal en todo el territorio que difícilmente se da en América Latina y además determinados tributos quedan prácticamente fuera del alcance de los entes subnacionales por razones que tienen que ver con el análisis económico.

Aunque este tipo de ingresos pueden ser clasificados de varias formas, vamos a considerar, a efectos de nuestro análisis, como ingresos propios aquellos tributos cuyos rendimientos se perciben por los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad. Es decir, cuyos rendimientos corresponden a un gobierno que tiene jurisdicción en el lugar donde se han recaudado. Entre ellos se incluyen aquellos tributos en los que el ente descentralizado goza en exclusiva de la titularidad impositiva, aquellos en los que goza de titularidad compartida en base a recargos o en base a fuentes que permitan la doble imposición, y la participación, por razón del territorio, en los impuestos estatales (tax sharing). Por el contrario la participación en los impuestos estatales por conceptos distintos de la territorialidad los denominaremos subvenciones o transferencias generales (revenue sharing).

No obstante hay que advertir que la terminología no es igual en todos los países ni en todos los autores que escriben sobre el tema y que a veces las participaciones en impuestos, de cualquier clase que sean, son consideradas transferencias o subvenciones. En sentido inverso, a efectos de la autonomía o dependencia del gobierno subnacional, en algunos documentos las participaciones en impuestos (revenue sharing) se consideran como ingresos propios. El tema tiene particular importancia en América Latina, donde los países federales se financian mayoritariamente con dichas participaciones.

Una última advertencia es preciso hacer respecto de aquellos tributos de titularidad de la administración central pero recaudados por otras administraciones. A estos efectos, dichos tributos se considerarán como centrales en la medida que la titularidad legislativa corresponde al Estado central; no obstante la participación de los gobiernos subnacionales en las tareas de gestión puede ser un factor de importancia considerable a efectos de acrecentar su responsabilidad fiscal y puede permitir incluso, niveles más altos de recaudación.

## *INGRESOS PROPIOS. CARACTERÍSTICAS*

---

- *Un sistema descentralizado exige que éste se financie cada vez más con tributos establecidos y recaudados por los entes subnacionales*
- *Los inicios de los procesos de descentralización son más compatibles con la dependencia financiera*
- *Un buen sistema de recursos propios requiere madurez fiscal*
- *Son tributos propios aquellos cuyos rendimientos se perciben por los gobiernos correspondientes según criterios de territorialidad*

## 6.7 Formas de establecer tributos propios

El establecimiento de tributos propios por parte de los entes descentralizados puede hacerse de dos formas que de ninguna manera son incompatibles entre sí:

a) Separando las distintas fuentes de ingreso de manera que se reserven unas para la administración central y otras para las administraciones descentralizadas. Este sistema es el que se conoce como haciendas complementarias. El problema que se plantea es que las buenas fuentes de ingreso fiscal son limitadas (renta y ventas fundamentalmente) y si éstas son reservadas a la administración central, tal como sugiere el análisis económico, los entes descentralizados no tendrán garantizada su autonomía.

b) Estableciendo cada ente autónomos sus propios tributos mediante haciendas en paralelo lo que puede llevar a la existencia de impuestos en duplicado pues puede existir por ejemplo un impuesto sobre la renta establecido por el Estado y otro distinto establecido por la región. Este procedimiento permite la doble imposición y aunque ella no es de por sí objetable, puede generar problemas cuando se aplica sin preocuparse por sus efectos agregados en el conjunto del sector público y sus efectos en el sector privado. No obstante el sistema de haciendas en paralelo puede ser de simple aplicación cuando se establece un sistema estructurado en torno a la hacienda central permitiéndose después que los entes autónomos establezcan recargos sobre los tributos centrales. Esta segunda forma de tributo propio no es incompatible con la anterior. Un sistema de financiación puede prever que unas fuentes de imposición queden reservadas a un determinado ente y que sobre otras puedan establecer tributos varios entes.

Estas dos formas de tributos propios están caracterizadas porque permiten a los entes autónomos tener un alto grado de autonomía política y de responsabilidad fiscal ya que dichos entes han de decidir cual es la exacción que imponen sobre sus ciudadanos. La autonomía exige en principio que la cuantía de dicha exacción sea decidida por cada ente descentralizado en particular, aunque a veces lo es a nivel nacional.

Dentro de los ingresos propios hemos incluido también una tercera categoría que es la de la participación en ingresos centrales según criterios de territorialidad (tax sharing), es decir, en función del monto real del ingreso recaudado en cada ente autónomo. La recaudación, y en general la gestión del tributo, puede ser efectuada directamente por la administración central o bien por las administraciones subnacionales.

En rigor, se trata de transferencias desde el Estado central a los entes autónomos. La titularidad legislativa del impuesto corresponde a la administración central que será la que decida la base sobre la que se aplica el tributo y el tipo de gravamen (a diferencia a los casos anteriores), pero todo o parte de lo recaudado por el impuesto es después distribuido en proporción a lo efectivamente percibido a través del territorio de que se trate, sin que la cuantía sea afectada por consideraciones poblacionales, económicas, de equidad interterritorial o cualesquiera otras.

## *FORMAS DE ESTABLECER TRIBUTOS PROPIOS*

---

Haciendas  
complementarias

Se separan las fuentes de ingreso y se reservan unas a la administración central y otras a la descentralizada

Haciendas en  
paralelo

Cada ente autónomo establece sus tributos. Permite la doble imposición. Puede ser de fácil aplicación cuando se usa el sistema de recargos.

Participación en  
los ingresos  
centrales según  
criterios de territorialidad

Son transferencias desde el Estado a los entes autónomos. La titularidad del impuesto corresponde al ente central. Todo o parte de lo recaudado es después distribuido en proporción a efectivamente percibido a través del territorio de que se trate, sin que la cuantía sea afectada por otras consideraciones



Este tipo de financiación tiene también ventajas en orden a la autonomía del ente descentralizado porque implica que lo recibido por cada territorio está directamente relacionado con su capacidad fiscal. Ello implica cierta responsabilidad del ente descentralizado, frente a los votantes, y por lo tanto independencia con respecto a la administración central, sobre todo si las administraciones subnacionales intervienen en la gestión del tributo. Sin embargo no todos los tributos pueden ser distribuidos según criterios de territorialidad y además, no se resuelve el tema de los desequilibrios verticales y horizontales dentro del Estado y creará de hecho muchos problemas cuando es el único criterio utilizado para transferir ingresos a las unidades subnacionales.

## **6.8 Desequilibrios verticales y desequilibrios horizontales.**

En todos los países más o menos descentralizados se produce lo que se denomina desequilibrio vertical, entendido como las divergencias que pueden existir entre las fuentes de ingreso de los entes autónomos y sus necesidades de gasto. Ese desequilibrio fiscal se corrige mediante transferencias desde el gobierno central a los otros gobiernos territoriales y refleja la dependencia de éstos últimos respecto del primero.

En efecto, la práctica demuestra que el volumen de ingresos percibidos directamente por los gobiernos subnacionales es insuficiente para financiar sus necesidades de gasto. Las subvenciones o transferencias tratan de compensar el desequilibrio procediendo a una redistribución de los recursos fiscales disponibles por el conjunto de las administraciones públicas, canalizándolos desde las superiores hacia las inferiores, por entender que éstas, consideradas globalmente, se hallan en una situación de insuficiencia financiera.

Dicho desequilibrio se produce por dos tipos de causas:

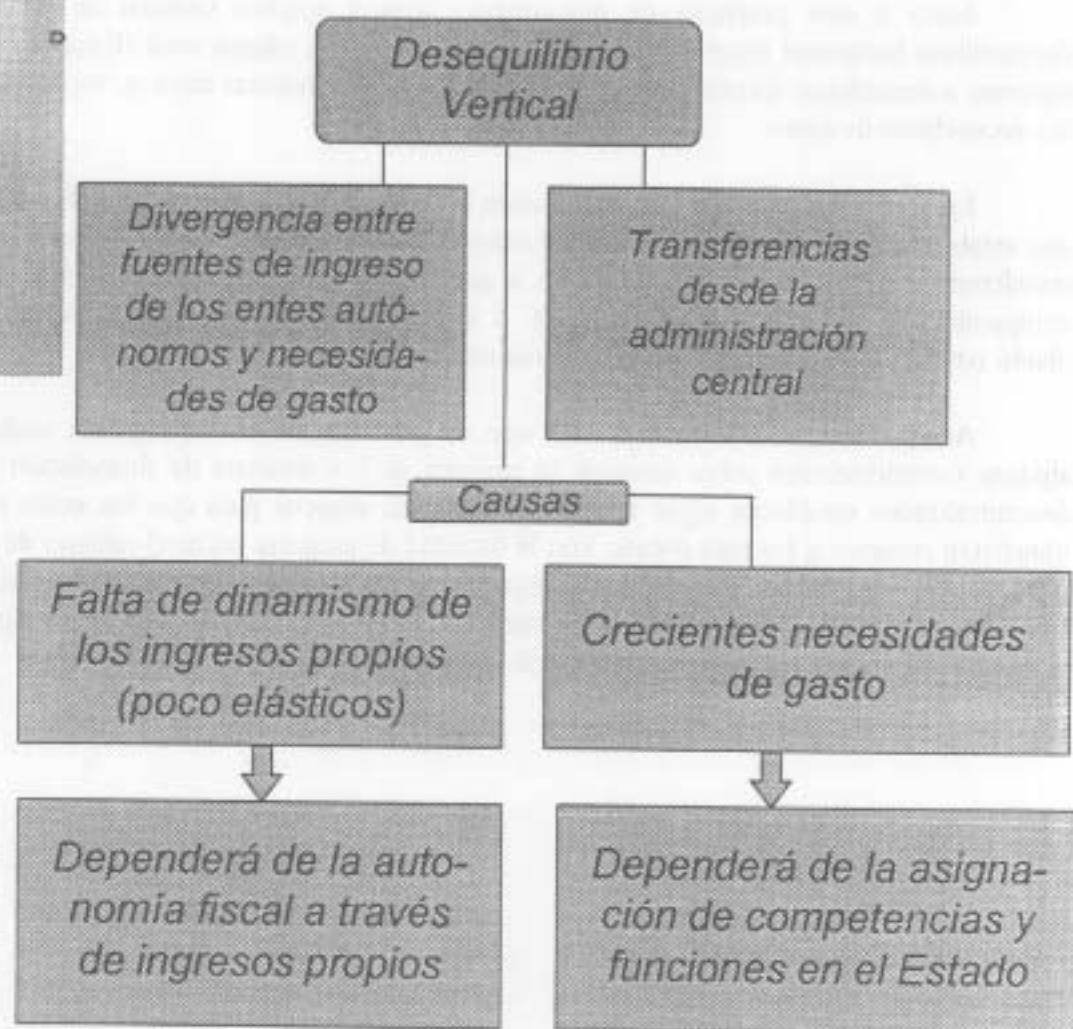
- a) Primero la falta de dinamismo de los ingresos propios de los gobiernos subcentrales;
- b) Segundo por las crecientes necesidades de gasto concentradas en estos niveles de gobierno.

Por consiguiente, el problema del desequilibrio fiscal vertical dependerá en primer lugar de cual sea la autonomía fiscal obtenida a través de ingresos propios de cada ente descentralizado y de cual sea la asignación de competencias.

Evidentemente dicho desequilibrio será mayor en países como México donde el gobierno federal basa sus ingresos en impuestos más elásticos como son el de la renta y el que se aplica a las ventas, mientras que los Estados federados basan sus ingresos propios en los impuestos prediales, que en federaciones como la brasileña en la que el impuesto sobre la ventas pertenece a los Estados.



## DESEQUILIBRIOS VERTICALES



La segunda causa de este desequilibrio, la producida por las necesidades crecientes de gasto se produce en todos los países pero dependerá de cual haya sido la asignación de funciones. En este sentido por ejemplo, la escasa autonomía tributaria de los entes descentralizados mexicanos es manejada disminuyendo las obligaciones de los estados y municipios, por lo que los problemas que genera la descentralización fiscal son resueltos reduciendo la descentralización administrativa.

Junto a este problema de desequilibrio vertical aparece también un problema de desequilibrio horizontal entre las unidades de gobierno de un mismo nivel (Estados federados, regiones o municipios) a consecuencia de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

En efecto, no todas las unidades poseen la misma renta, la misma capacidad fiscal y hay que establecer entre ellas alguna forma de reequilibrio. Para ello se establecen subvenciones o transferencias de tipo igualador destinadas a que las más pobres puedan disponer de niveles comparables de servicios con las más ricas. A veces una misma transferencia puede tener por objeto corregir el desequilibrio vertical y horizontal.

Aunque algunas transferencias del tipo de participación en los ingresos suelen incluir algunas consideraciones sobre equidad, la mayoría de los sistemas de financiación de entes descentralizados establecen algún tipo de transferencia especial para que los entes más ricos transfieran recursos a los más pobres, con la finalidad de asegurar un nivel mínimo de servicios públicos y solidaridad entre los diferentes espacios territoriales de la nación. Aunque algunos de estos objetivos pueden ser previstos en mecanismos como los de participación en los ingresos, no se descarta establecer transferencias adicionales en este sentido.

## DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES

*Diferencias de capacidad  
fiscal entre unidades de  
gobierno de un mismo nivel*



*Desequilibrio  
Horizontal*



*Transferencias nivelatorias  
o perecuatorias desde  
la administración central*

## 6.9 Las transferencias. Modalidades y propósitos

Decíamos que la forma de resolver los desequilibrios, tanto horizontales como verticales es a través de las transferencias o subvenciones. Existen múltiples tipos de ellas calificadas en función de diferentes criterios. La principal dificultad de dichas clasificaciones es que una misma transferencia puede incluirse en varias tipologías en función de los criterios elegidos.

Una primera clasificación podría realizarse en función de los criterios seguidos para decidir la cuantía global. En este sentido, la cuantía de la subvención puede ser decidida como un porcentaje fijo de los ingresos centrales, cuando se trata de ingresos compartidos entre las administraciones. Este es el sistema de participación en los ingresos (*revenue sharing*), caracterizado porque el importe de la subvención es un porcentaje de los ingresos del Estado.

Dejando aparte los supuestos de distribución territorial (en cuyo caso estaremos en presencia, no ya de una subvención sino de un ingreso propio, que en la literatura recibe el nombre de *tax sharing* y al que nos hemos referido en apartados precedentes), las subvenciones se clasifican atendiendo a si la transferencia se ha asignado en base a una fórmula preestablecida, discrecionalmente o para reembolsar unos determinados gastos. La distribución por fórmula es en principio más perfecta porque se basa en criterios objetivos y medibles y se utiliza mucho en los mecanismos de los fondos tales como el fondo común municipal de Brasil o el de Chile. Las transferencias discrecionales se utilizan sobre todo para proyectos de infraestructura en muchos países y pueden basarse en evaluaciones técnicas y objetivas de proyectos propuestos o en factores eminentemente políticos. No obstante en algunos países se han utilizado transferencias discrecionales por no haber resuelto problemas básicos de la distribución de ingresos del Estado. En lo posible, es ideal diseñar mecanismos transparentes y rigurosos para otorgar la subvención.

Por último hemos considerado como categoría independiente las subvenciones destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos como es por ejemplo el reembolso a los municipios de los gastos que asumen al hacerse cargo de competencias nuevas como la salud o educación, aunque dicho importe puede ser determinado a través de una fórmula o discrecionalmente.

Otra clasificación importante es la que atiende a la condicionalidad o no de la subvención. Convencionalmente se divide a las subvenciones entre subvenciones de carácter general o incondicionales y subvenciones condicionales y éstas últimas admiten múltiples clasificaciones en función del grado de condicionalidad. La no condicionalidad implica que no se establece ningún tipo de exigencia a los gobiernos subnacionales sobre el uso de los fondos. Las transferencias condicionales por el contrario restringen el uso de los mismos o bien a determinados sectores o bien a proyectos específicos y pueden imponer además algunos otros requerimientos más o menos restrictivos incluso dentro del sector o del proyecto. Por ejemplo una subvención destinada al sector salud puede estar condicionada a que los fondos sean gastados en plazas de cama hospitalarias y obligar al gobierno subnacional a demostrar, para poder tener acceso a la

## TIPOS DE TRANSFERENCIAS

En función de la cuantía global	<ul style="list-style-type: none"><li>• Porcentaje fijo de los ingresos centrales</li><li>• Subvenciones en base a fórmulas</li><li>• Subvenciones con cuantía discrecional</li><li>• Subvenciones para reembolsar determinados gastos</li></ul>
En función de la condicionalidad de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subvenciones de carácter general o incondicionales</li><li>• Transferencias condicionales: restringen el uso de los fondos a sectores, proyecto u otros requerimientos</li></ul>
En función de la finalidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transferencias nivelatorias o perecuatorias que corrigen desequilibrio horizontales</li><li>• Transferencias no nivelatorias</li></ul>

subvención, que es capaz de otorgar un determinado nivel de prestación de servicios primarios de salud. Unas condiciones muy interesantes son las relacionadas con la recaudación tributaria. Argentina es un ejemplo interesante de este tipo de transferencias, ya que para que los gobiernos provinciales tengan derecho a compartir los ingresos deben preparar y poner en marcha un plan de acción financiero con el fin de evitar déficits fiscales.

Estas subvenciones pueden también clasificarse en fijas o proporcionales, según que la cantidad sea establecida como un importe fijo o bien como un porcentaje del gasto realizado por el gobierno subvencionado, lo que introduce una dimensión adicional que es la participación en los costos por parte de los gobiernos subnacionales, lo que puede estimular una mayor austeridad en la formulación del proyecto por parte del gobierno local e incentiva su capacidad fiscal para obtener ingresos propios. Otra posibilidad es establecer la subvención con tope o sin tope.

Una última categoría que debe ser destacada, es la que distingue entre subvenciones niveladoras o perecuatorias de aquellas que no tienen esta finalidad. Las subvenciones nivelatorias son las que tratan de corregir el desequilibrio fiscal horizontal entre administraciones descentralizadas del mismo tipo.

Todos estos tipos de clasificaciones proporcionan una gran variedad de instrumentos alternativos para asignar recursos derivados de la combinación de una o más características, que tienen cada una su propia justificación teórica, sus ventajas y sus desventajas. Trataremos de referirnos a algunas de ellas en relación a su utilización por algunos países de América Latina.



## BIBLIOGRAFIA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

- AHUMADA, J., "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina", ILPES, Área de Proyectos y Políticas Sociales, Santiago de Chile, 1992.
- ARDAYA, G. y ROMERO, S., "Descentralización y Democracia" en VVAA Democracia y Descentralización en Bolivia, FLACSO, ILDIS, La Paz, 1988.
- ARIÑO ORTIZ, G., Descentralización y Planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972.
- BAGUENARD, J., La Décentralisation, Que sais je, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- BERNARD, P., L'Etat et la Décentralisation, La Documentation Française, Paris 1983.
- BOENINGER, E., "Participación: Oportunidades, Dimensiones y requisitos para su desarrollo", Documento de Trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Julio 1984.
- BOISIER, S., "Las regiones como espacios socialmente contruidos", Revista de la CEPAL, n. 35, Agosto de 1988.
- BOISIER, S. y SILVA, V., "Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización territorial: Puntos de Intersección para investigación y acción". ILPES Doc. 89/3. Serie Ensayos. Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina. Brasilia, Octubre 1989.
- BORJA, J., "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, FLACSO, Santiago, 1987.
- BOYE SOTO O. "La descentralización en Bolivia" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- BRAKARZ, J. "Aspectos institucionales de la descentralización. Soluciones gerenciales y modelos innovadores de organización de funciones públicas en Latinoamérica". Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo, Santa Cruz, Bolivia, Diciembre 1991.
- BUSTAMANTE, L., "Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas". Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: descentralización y desconcentración. Brasilia, 12-15 de Diciembre de 1983, mimeo.

BREWER-CARIAS, A., "La descentralización política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991,

CAMPBELL, T. "Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: estrategias nacionales y respuesta local en la planificación, gastos y administración". Informe n. 5. Departamento Técnico para América Latina y el Caribe. Julio de 1991.

CARAVEDO, B., "Las regiones: Descentralizarán al Perú?. (Balance del Proceso Regional). Mimeo, Lima 1992.

CASTELLS, A., Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal, Ariel, Económica, Barcelona, 1988.

CASTELLS, A., "Suficiencia, autonomía y equidad", en El País, 5 de Noviembre de 1991.

CASTAÑEDA, T., Para combatir la pobreza. Política y social y Descentralización en Chile durante los ochenta. C.E.P. Santiago 1990.

CASTRO, J., "Hacia la democracia local" en Enfoques Colombianos. Temas Latinoamericanos, n°13, Bogotá 1980. Apéndice en el libro de

CEPAL, "Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno. El caso de México". Informe de 29 de Marzo de 1985.

COPRE, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, La Descentralización. Una oportunidad para la democracia, Caracas, 1989,

CORAGGIO, J.L., "Poder local y poder popular" Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH n°45-46, año 13, 1988.

DE LA CRUZ, R. "La descentralización en Venezuela: un reto para la gestión del Estado. Antecedentes y Perspectivas". Documento de la COPRE PNUD, Proy. VEN/89/501.

EDELMAN, D. y GOMEZ NAVAS O., Experiencias y lineamientos de políticas en materia de Descentralización Político-Administrativa en América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas 1991.

ESTESO, R., "Descentralización político-administrativa. Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino". VVAA Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.

FERNANDEZ, T., "Reforma del Régimen local inglés", Revista de Administración Pública, n°60, 1970.

FLEIG SAUCEDO, "Propuesta para la descentralización político-administrativa del país", ILDIS, FORO ECONOMICO La descentralización, 1988.

FRAGA, M., Poder Autonómico, Poder Municipal, Editorial Planeta, Barcelona, 1983.

FRIEDRICH, C.J, El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política, Ed. Tecnos, Madrid 1968.

GARCIA ROMANA, A., "La Descentralización en Perú" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

GARRIDO FALLA, F., La descentralización administrativa, Costa Rica, 1967.

GIMENEZ, A. Financiación de las autonomías, Blume, Madrid, 1979.

HAURIOU, M., Etude sur la centralisation, Paris 1892.

HEVIA, R. Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del arte, Unesco, Reduc. Santiago de Chile, 1991.

LAMBERT, M., "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987.

LAMOUNIER, B., "Brasil, la utopía descentralizadora en la Constitución de 1988" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

LAVAGNINO C., "La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay" Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, CLAEH, 2ª serie, año 13, n°48, 1988.

LOMBARDI, M. y PAPADOPULOS, J., "El debate de la descentralización" Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH n°45-46, año 13, 1988.

LOMBARDI, M. y PAPADOPULOS, J., "Los sentidos de la descentralización en el Uruguay" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires, 1989.

LLISET, F., Manual de Derecho Local, Abella, Madrid 1986.

MARTINEZ ASSAD y ZICCARDI, A. "La descentralización de las políticas sociales en México" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.

DE MATTOS, C.A., "La Descentralización ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.

DE MATTOS, C.A., "Falsas perspectivas ante la descentralización" Revista Nueva Sociedad, n° 104, Noviembre-Diciembre 1989..

MORGAN, M.T., "Panorámica conceptual de la descentralización"; trabajo presentado al Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo, Santa Cruz, Bolivia, Diciembre 1991.

NOLTE D., "Procesos de descentralización en América Latina: Un enfoque comparativo", en Descentralización política y consolidación democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas. 1991.

ORJUELA, L.J. "Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del Estado y la legitimación del régimen", en Descentralización política y consolidación democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas. 1991.

PALMA, E. "La descentralización desde una perspectiva política". Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual. ILPES/CENDEC, Brasilia, diciembre 1983.

PALMA, E. "La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad" en Revista de Estudios Sociales, n. 47, 1986.

PALMA E. y RUFIAN D. "Los procesos de descentralización y desconcentración de políticas sociales en América Latina". Ponencia presentada al Seminario interagencial Acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y Servicios Sociales, Brasilia, Octubre, 1989.

PAREJO, L., Derecho Básico de la Administración Local, Ariel, Barcelona 1988.

PEÑALVA, S. PIREZ, P. y ROFMAN, A., "Centralización-Descentralización del Estado en la Argentina" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.

PHILIP, O., "Déconcentration et Décentralisation" La décentralisation pour la renovation de l'Etat, Presses Universitaires de France, Paris 1976.

PONCE CUMPLIDO, La Desconcentración Administrativa. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1965.

POZO, H., Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local, Documento de FLACSO, Agosto 1987.

RESTREPO, D.I., "Descentralización, democracia y estado autoritario" Cuadernos de Economía Universidad Nacional de Colombia, Vol. VIII, n. 11, 1987.

RESTREPO, D.I., "Transformaciones recientes en América Latina: La descentralización, mito y potencia. El caso colombiano". Revista Paraguaya de Sociología, año 27, n. 79, Sep-Dic. 1990.

ROFMAN, A., (a) "El proceso de descentralización en América Latina: Causas, desarrollo y perspectivas" en Descentralización Político-Administrativa. Bases para su fortalecimiento. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1990.

ROFMAN, A., (b) "Aspectos conceptuales sobre la descentralización político-administrativa en América Latina" en Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud, CLAD, OPS. Caracas, 1990.

ROJAS, E., "Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos" Revista EURE, Instituto de Estudios Urbanos, Junio de 1991.

RUFIAN LIZANA, D.M. "La financiación en los procesos de descentralización" Revista de la CEPAL, n° 50, 1993.

RUFIAN LIZANA, D.M. "La Descentralización de los servicios sociales", ILPES, Octubre 1992.

RUFIAN LIZANA, D.M. "Descentralización, democratización y reformas institucionales y administrativas en América Latina", ILPES, Octubre 1992.

RUFIAN LIZANA, D.M. "Algunas dimensiones de la gestión municipal" ILPES, Septiembre de 1993.

RUFIAN LIZANA, D.M. y PALMA CARVAJAL, E. La descentralización, problema contemporáneo en América Latina, ILPES, Julio de 1993.

D. A. SABSAY "Descentralización y estructura gubernamental en Argentina" en Descentralización Política y Consolidación democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

SCHEJTMAN, A., "Comentarios y perspectivas acerca del poder local" en Gobierno local y participación social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago 1988.

SEVILLA SEGURA J. "La financiación de las Comunidades Autónomas", El País, 3 de Octubre de 1991.

SHAH, A. The new Fiscal Federalism in Brazil. The World Bank 1990.

SUAREZ PANDELLO, J., Experiencias internacionales de financiación local. MAP, Madrid 1988.

URIBE, F., "Eficacia de la acción estatal y descentralización". Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, n°47, Junio 1982.

VELEZ, M.C., Descentralización fiscal y administrativa, Cuadernos de Planeación y Desarrollo, n. 5, Colombia, 1992.

WINKLER, D. "Descentralización fiscal", Documento presentado al seminario La puesta en práctica de las políticas de descentralización en América Latina, organizado por el IDE y la AECI, Santa Cruz de la Sierra, Diciembre 1991.

WORLD BANK Argentina. Provincial Government Finances, Washington 1990.