

***La descentralización en Comunas en  
la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
y sus objetivos de eficiencia y  
redistribución***

Director de Tesina: Agustín Lodola

Alumno: Juan Martín Vezzulla

***Maestría en Derecho y Economía***

***Facultad de Derecho y Ciencias Sociales***

***Universidad de Buenos Aires***

## Contenido

I.- Introducción.....	3
I.- 1.- Objeto, motivación y relevancia de la tesis.....	3
I.- 2.- Delimitación de la tesis.....	7
I.- 3.- Objetivos e hipótesis de trabajo.....	9
I.- 4.- Esquema de Trabajo.....	10
II.- Aspectos Conceptuales.....	11
II.- 1.- El término Comuna.....	11
II.- 2.- División Territorial de las Comunas.....	13
II.- 3.- Indicadores de las Comunas.....	14
II.- 4.- La Descentralización. Diferencia entre Descentralización y Desconcentración. Descentralización administrativa y descentralización fiscal. Subsidiariedad.....	16
II.- 5.- Federalismo Fiscal.....	21
II.- 6.- Eficiencia General.....	21
II.- 7.- Redistribución. Equidad.....	23
III.- Análisis del diseño institucional comunal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus principales objetivos.....	26
III.- 1.- Antecedentes resumidos de la Ley de Comunas y desarrollo posterior.....	26
III.- 2.- Diseño Normativo e Institucional de las Comunas.....	32
III.- 3.- El Gobierno Comunal.....	42
III.- 4.- La Participación Ciudadana.....	46
III.- 5.- Presupuesto.....	52
III.- 6.- Corolario.....	56
IV.- Análisis Económico del diseño institucional de las Comunas y sus objetivos de eficiencia y equidad.....	58
IV.- 1.- Introducción del Capítulo.....	59
IV.- 2.- Análisis positivo de los alcances económicos de la descentralización.....	63
IV.- 3.- Corolario.....	83
V.- Conclusiones Generales.....	85
VI.- Bibliografía básica, documentos de trabajo y sitios web consultados.....	89

# ***La descentralización en Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus objetivos de eficiencia y redistribución***

Director de Tesina: Agustín Lodola

Alumno: Juan Martín Vezzulla

## **I.- Introducción**

### **I.- 1.- Objeto, motivación y relevancia de la tesis.**

El presente trabajo tiene por objeto analizar la descentralización en comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como proceso político institucional con consecuencias socio económicas. El análisis hace especial hincapié en los objetivos de eficiencia y equidad de la creación de las Comunas y la relación del diseño institucional normativo con tales objetivos y expectativas.

La creación de las Comunas, tras la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1996, supuso una oportunidad real y concreta de acercamiento a los deseos de los ciudadanos, en función de realidades un poco más homogéneas que el general de la ciudad, como son los barrios o conjuntos de barrios linderos<sup>1</sup>, a fin de recuperar el sentimiento de pertenencia local y proyectarlo.

---

<sup>1</sup> "Los barrios son áreas geográficas identificados con la historia e idiosincrasia de cada población particular e imprimen marcas de pertenencia en los porteños. Con posterioridad a la organización por parroquias, la Ciudad se organizó en barrios en virtud de reformas administrativas impulsadas por el gobierno de Rivadavia. El 11/06/1968 la Ordenanza No 23.698 denominó los barrios de la ciudad; siendo derogada por la Ordenanza No 26.607 del año 1972, que estableció los límites divisorios de los cuarenta y siete barrios porteños. En el año 1996, la Ordenanza No 51.163 incorpora a Puerto Madero y en 2006 la Ley No 1.907 agrega a Parque Chas, como nuevos barrios de la Ciudad. Con la sanción de la Ley de Comunas (Ley Nro. 1.777), conformadas por el agrupamiento de barrios, estos adquieren sus delimitaciones actuales". ([http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/anuario\\_estadistico\\_2011.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf)).

A partir de la concepción constitucional de las comunas, la sanción de la ley correspondiente junto a normativa de menor rango, los últimos comicios eleccionarios de comuneros y el primer año de ejercicio, se abre en la ciudad un nuevo escenario de gestión pública. En su recorrido, dicha gestión enviará señales e incentivos a los habitantes de las distintas comunas. Más allá de los servicios centrales donde no existirán modificaciones, se percibirán diversas respuestas en cuanto al desempeño de las competencias comunales propias y concurrentes.

Las comunas implican la transferencia y descentralización territorial de poder político y recursos económicos para la gestión pública, en base a un régimen constitucional y legal concreto, cuyo avance vino siendo muy lento desde los estrados políticos.

La transferencia de poder a la división político territorial en 15 comunas, a cargo de un jefe comunal y seis comuneros elegidos por voto popular, implica el manejo de aproximadamente 4000 millones de pesos<sup>2</sup> y la consecuente administración, control y fiscalización de obras que se realizan en los barrios, principalmente en calles y plazas secundarias, con el trabajo del 30% de los empleados públicos que venían desempeñándose en base al mandato central del Gobierno de la Ciudad.

El proceso de descentralización plantea ambiciosos objetivos desde la real incidencia de la relación del Estado con los ciudadanos en función de un mayor acercamiento a sus necesidades, una mayor participación en las decisiones, una mayor búsqueda de consenso y por ende una mayor eficiencia en la relación

---

<sup>2</sup> Sobre un total de 40 millones de pesos (40.549.912.585), un 20 % mayor al Presupuesto 2012. En el primer año presupuestario de ejercicio comunal, 2012, el presupuesto comunal era de 1500 millones, ampliándose este año a la cifra mencionado. El incremento obedece al agregado de partidas para el ejercicio de competencias propias que se van transfiriendo como son las de arbolado y bacheo de vías secundarias (Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

entre los deseos de los votantes y lo que obtienen. Por otro lado, se plantea la descentralización en Comunas desde la posibilidad de revertir desequilibrios regionales, con objetivos de redistribución y equidad.

Se ha dicho que la creación de Comunas “constituye una oportunidad inigualable para la construcción de un nuevo Estado Local”, tratándose de una “oportunidad de terminar con el divorcio enorme que existe entre las demandas de la población y la capacidad de prestación del Estado local, que por falta de contacto con los electores y los destinatarios directos de la política terminó obedeciendo a sus propios procesos internos antes que a los ciudadanos”. (GCBA, 1999).

El primer año de ejercicio, no obstante, mostró algunas dificultades, principalmente en los aspectos presupuestarios, en la buscada incidencia local y en la concurrencia de gestión. Como una primera medida y de allí el objeto de nuestro análisis, ya se vislumbra que el análisis es, más allá de lo político y de diseño jurídico institucional, de énfasis económico. **En este sentido, tal como señalan North, Wallis y Weingast (2006), los sistemas políticos y económicos están orgánicamente vinculados. Ambos son parte del mismo orden social y ningún cambio fundamental puede ocurrir en uno de ellos sin que ocurra en el otro.**

En un contexto mundial que presenta casos de descentralización pero también convive con tendencias a la centralización y los mercados comunes, la descentralización conlleva, a nuestro criterio, el desafío de complementar dicha tendencia globalizadora con la identificación más precisa de las necesidades propias de cada región y el acercamiento a las mismas.

Pueden rescatarse, en este punto, las palabras de George Stigler: “An eminent and powerful structure of local government is a basic ingredient of a

society which seeks to give to the individuals the fullest possible freedom and responsibility" (Piffano, 2005)<sup>3</sup>.

Esta acepción, cabe recordar, es conteste con nuestro sistema constitucional nacional y la relevancia que otorga a la participación ciudadana y a las competencias locales (municipales)<sup>4</sup>.

El trabajo parte por ende de la premisa de revisar el alcance que puede tener una descentralización como las Comunas en relación a las políticas públicas y efectos buscados.

De esa forma podrá analizarse a priori **si**, más allá de motivaciones políticas y la creación de herramientas de participación y acercamiento al ciudadano, **aparece como factible que la descentralización cumpla con los propios objetivos de mejorar la prestación de servicios del Estado y más aún, de revertir desequilibrios regionales**. Esto último, propuesto en la propia norma, puede ser un eje central de la conveniencia de estructuras descentralizadas o centralizadas o el mix de concurrencia deseable entre ambos escenarios.

Se considera de suma utilidad en este análisis el aporte de la visión de la economía por la mayor precisión que aporta a sus predicciones sobre los procesos institucionales. Asimismo, la puntual incorporación del análisis teórico de

---

<sup>3</sup> Una estructura del gobierno local eminente y poderosa es un ingrediente básico para una sociedad que busca otorgar a los individuos la mayor cantidad posible de libertad y responsabilidad (Nota de T. a cargo del autor).

<sup>4</sup> Constitución Nacional: "Artículo 5°- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones"; "Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° **asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero**".

los conceptos de eficiencia y distribución y la visión sobre los alcances de una descentralización o centralización.

De todo ello resulta la relevancia y motivación del proyecto, desde la propia importancia de las comunas en sí como paso institucional en la ciudad y desde el análisis económico del proceso de descentralización, sus objetivos e impactos.

### **I.- 2.- Delimitación de la tesis.**

En el contexto de las Comunas se analizan, por ende, dos ejes económicos y normativos:

1.- Objetivos de **Eficiencia**: A partir de la descentralización y mecanismos de participación, se busca una mayor proximidad al deseo de los ciudadanos, a fin de alcanzar el óptimo social desde el punto de vista de la asignación de recursos.

Es la propia Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 1777<sup>5</sup> (en adelante “Ley de Comunas”), la que establece:

**Artículo 3°.- Finalidad.** *A los efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, se entiende que la misma tiene por finalidad: .... Mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad.*

**Artículo 4°.- Principios generales para la gestión pública descentralizada.** *La descentralización de la gestión pública se rige por los siguientes principios generales: .... Eficacia y eficiencia en la gestión y en la prestación de servicios.*

---

5 Ley N° 1.777. Sanción: 1°/09/2005. Promulgación: Decreto N° 1.518 del 04/10/2005. Publicación: BOCBA N° 2292 del 07/10/2005. Parcialmente modificada por leyes Ley N° 2.094 (BOCBA N° 2558 del 03/11/2006) y Ley N° 2248 (BOCBA 2609 del 22/01/2007).

2.- Objetivos de **Redistribución**: En función de planteos de equidad, se plantea generar mecanismos que reviertan desequilibrios regionales.

En este aspecto, desde la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el acápite de las Comunas, se sostiene al respecto:

*- Artículo 129 de la Constitución local: "...La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales".*

Por su parte, la Ley de Comunas establece al respecto que:

*- Artículo 3°.- Finalidad. A los efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, se entiende que la misma tiene por finalidad: ..... Implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad.*

*- Artículo 17.- Distribución. Las partidas que el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad asigna a las Comunas, se distribuyen entre ellas teniendo en cuenta pautas de equidad.*

Para cumplir con tales objetivos, el diseño institucional supone considerar la existencia de los siguientes ejes:

- La descentralización permite a priori una mayor cercanía a los deseos y necesidades de los votantes locales;
- Se establecen competencias delimitadas (propias y concurrentes);
- Diseño de gobierno comunal que permita el desempeño de sus funciones desconcentradas;
- Correspondencia con un presupuesto (recursos) para atender a tales competencias;
- Herramientas de participación (incluyendo el presupuesto participativo) para facilitar el acercamiento a los deseos de los votantes;

- Como resultado general se busca una mayor eficiencia en la prestación de actividades esenciales del Estado y una mejor relación entre lo que se paga y lo que se recibe;

- Por otro lado, la existencia de mecanismos de revisión presupuestaria a fin de permitir atender los gastos correspondientes más el redireccionamiento a zonas menos desarrolladas, por pautas de equidad.

### **I.- 3.- Objetivos e hipótesis de trabajo**

A partir del objetivo general, los objetivos particulares en el contexto de la hipótesis principal son:

a) Efectuar un análisis legal y económico-normativo de la descentralización en comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus principales características y objetivos, a fin de visibilizar el alcance de su diseño institucional y las herramientas con que cuenta para los objetivos de eficiencia y equidad propuestos en su creación; y

b) Realizar un análisis económico positivo de los alcances económicos de la descentralización en general, a efectos de ponderar la visión sobre los diversos procesos de descentralización y sus posibles alcances, con el objeto de enriquecer la aproximación de los objetivos puntuales de las comunas y las competencias atribuidas para lograrlos.

#### ***Hipótesis de trabajo:***

*Del objeto de la tesis y su investigación se plantea que la descentralización en comunas, con las competencias atribuidas, puede evidenciar logros, sujetos a variables, en el objetivo de*

*eficiencia para la mejora de la prestación de servicios del Estado, pero encontrará dificultades para revertir, por sí misma, desequilibrios regionales en cumplimiento de objetivos de equidad.*

#### **I.- 4.- Esquema de Trabajo**

Tras esta introducción y objetivos, el trabajo aborda algunos aspectos conceptuales, comenzando por exponer brevemente el concepto de “comuna” y la descripción de las comunas en la Ciudad, con sus indicadores básicos de desarrollo.

Luego, a fin de completar las referencias básicas, se aborda el concepto teórico de descentralización, una aproximación al federalismo fiscal y las definiciones de eficiencia y equidad utilizadas en el trabajo.

Tras ello, ya en la parte central del trabajo, se detalla en primer lugar el diseño jurídico institucional de las comunas. Se analizan las competencias y aquellas herramientas de gobierno, de participación ciudadana y presupuestarias que se plantean a fin de incidir en los objetivos de eficiencia y de equidad previstos.

A continuación se exponen, desde la economía, consideraciones respecto de la descentralización y el análisis económico del derecho. Se detallan diversas posturas sobre las consecuencias de una centralización o descentralización, para motivar observaciones sobre los objetivos planteados en la norma en el caso puntual de las comunas de la CABA.

Por último, a la luz de la hipótesis de trabajo, se vincula el análisis de estos dos últimos acápite en conclusiones generales que presentan las dificultades que puede presentar el diseño institucional y los objetivos puntuales en este caso.

## **II.- Aspectos Conceptuales**

### **II.- 1.- El término Comuna**

El término comuna viene del latín (communia/communis) y se relaciona con el autogobierno dentro de un pequeño territorio. Se trataba de la menor división administrativa de las ciudades, equiparables al concepto de los municipios, "que surgieron a raíz de la expansión de Roma, como entes de derecho privado para la administración local de los pueblos cercanos, con cargas y tributos comunes, pero por entonces sin derechos políticos. En Francia, durante la revolución, surgió como una transitoria forma de organización local entre 1789 y 1795, suprimida al crearse el Directorio. Una segunda Comuna, de carácter anarquista y revolucionario se produjo en 1871" (Villagra, Santiago, Covarrubias Jurado, 2006).

En general el término Comuna se utiliza actualmente como sinónimo de municipio, pero es importante a nuestros efectos diferenciar uno de otro, ya que el ex municipio y actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires se constituye en este caso como "macrocomuna".

La concepción de la comuna en nuestro caso de análisis obedece a la noción de descentralización, es decir a que en la instancia local es donde mejor se podrían percibir las necesidades y los problemas de los habitantes del lugar, ajustando la gestión en forma adecuada a resultas de ello. La proximidad permitiría, asimismo, una mayor y más constante intervención y acceso a la información en todos los procedimientos y decisiones políticas de importancia para el ámbito de la Comuna, lo que puede incrementar la transparencia y enriquecer el intercambio de opiniones. También se puede resaltar una relación más directa con el representante del gobierno comunal y la legitimidad de sus actos.

Es decir, la “relación de inmediatez” que se supone ha de existir entre las autoridades comunales y los habitantes de cada Comuna ubican a las primeras en “mejor situación” que cualquier autoridad del Gobierno de la Ciudad para evaluar y decidir sobre muchos de los temas de interés comunal (Sabsay, Pizzolo, 1999).

El esquema planteado supone un equilibrio entre una concepción integradora, que en la Ley de Comunas se entiende al preservarse la unidad y el interés general y un obrar descentralizado y preferente en todas aquellas cuestiones que así lo permitan<sup>6</sup>. Este concepto no implica un pensar fraccionado, sino integrador de las diversas gestiones, tal como ha sido pensado en grandes ciudades como Barcelona, Milán, Chicago, Londres o San Pablo que buscan, inclusive, una integración central con el área metropolitana.

La creación de comunas en la ciudad reconoce antecedentes similares en otras ciudades<sup>7</sup>, como son por ejemplo los casos de Montevideo (Uruguay)<sup>8</sup>, Córdoba (Argentina)<sup>9</sup>, Barcelona (España)<sup>10</sup> y Porto Alegre (Brasil)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Dentro de un criterio de descentralización y de estar, en caso de duda, a favor de las competencias comunales (en especial las competencias propias) existe un límite claro de esta delegación que es que por mandato legal expreso ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la ciudad (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, 2012).

<sup>7</sup> Seguimos en estas reseñas el Informe Obtenido de la Legislatura Porteña producido por Ricardo Rico Alcazar y que obra como Anexo en Villagrra, Santiago y Covarrubias Jurado (2006).

<sup>8</sup> La capital uruguaya se dividió en 18 zonas, denominadas "Centros Comunales Zonales". Cada uno de estos centros brinda servicios desconcentrados vinculados con el alumbrado, mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos, inspección general, implementación de programas sociales, inicio de tramites e información para el vecino. La superintendencia política de cada centro la ejerce una Junta Local, según planes quinquenales elaborados con la participación de los Consejeros Vecinales. Las competencias de los Centros se desarrollan a partir de los lineamientos dispuestos en el Plan de Reordenamiento Territorial, que se elabora luego del Plan Estratégico (que cuenta con la aprobación en mayoría en los Consejos Vecinales). Al respecto, es importante destacar que el criterio de inversión que prima en esta experiencia es “donde se recauda menos, se invierte más”.

<sup>9</sup> En la ciudad de Córdoba el proceso se ha encaminado en la labor desempeñada por los Centros de Participación Comunal (CPC), espacios donde funcionan oficinas de la Municipalidad que brindan servicios demandados por los propios vecinos. Estas dependencias comunales organizan actividades culturales, educativas y de capacitación, así como programas sociales y ámbitos destinados especialmente para que los vecinos desarrollen encuentros barriales y participen en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes. Los Centros -en el marco del Programa de Desconcentración- tienen como objetivos principales: desconcentrar los servicios de la Municipalidad de Córdoba para mejorar la calidad de atención a los vecinos,

## II.- 2.- División Territorial de las Comunas

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en quince comunas, de acuerdo al siguiente detalle<sup>12</sup>: COMUNA 1: Barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución; COMUNA 2: Recoleta; COMUNA 3: San Cristóbal y Balvanera; COMUNA 4: Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya; COMUNA 5: Almagro y Boedo; COMUNA 6: Caballito; COMUNA 7: Flores y Parque Chacabuco; COMUNA 8: Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano; COMUNA 9: Mataderos, Liniers y Parque Avellaneda; COMUNA 10: Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real; COMUNA 11: Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa

---

fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana, fomentar y organizar la capacidad de decisión de la ciudadanía y hacerla más efectiva, posicionar al Estado provincial en un papel más cercano a la población, facilitar la articulación entre las funciones provinciales y municipales, llegar a la **equidad y eficacia** en la gestión pública municipal, promover la conformación de nuevos polos de desarrollo económico y racionalizar el gasto público municipal mediante la administración adecuada de los recursos.

<sup>10</sup> El territorio de la ciudad se dividió en grandes distritos a través de la creación de un Consejo de Distrito representativo, con capacidad efectiva de actuación, así como la voluntad de fomentar la participación, comunicación y cooperación de los ciudadanos. La ciudad quedó así dividida en 10 zonas con Consejos de Distritos de 15 miembros elegidos por los partidos políticos (de manera proporcional a los votos obtenidos). Cada distrito cuenta con competencias específicas, como la elaboración del reglamento interno, la distribución del presupuesto anual, la delimitación de las prioridades y necesidades propias, y la posibilidad de proponer planes y programas. El criterio general que guía esta experiencia de descentralización es brindar una rápida intervención ante las necesidades urgentes, asignando, además, facultades decisorias, de gestión, de control y de disciplina. El gobierno central, por su parte, mantiene su competencia en cuanto a la reglamentación y la programación general. El presupuesto se reparte en función de coeficientes de distribución según niveles de renta, población, superficie, déficit urbanos y necesidades sociales de cada distrito. El monto total del presupuesto descentralizado asciende a un 12 al 15 por ciento del presupuesto total de la ciudad.

<sup>11</sup> Esta experiencia de descentralización se asentó desde la instrumentación del Presupuesto Participativo en 1989, a partir del cual el municipio comenzó a recibir fondos para abordar las demandas ciudadanas. Este proceso se abrió a partir de distintas reuniones preparatorias con la participación de funcionarios del gobierno municipal y representantes de las organizaciones comunitarias. En estos y otros encuentros posteriores se fueron delineando los aspectos a tratar, ampliándose a temas vinculados no solo con lo presupuestario, sino también con los servicios de salud y educación. Mediante la conformación de distintos espacios y canales de negociación, el presupuesto se ha convertido en el fruto de un proceso de participación ciudadana. Entre sus impactos, se destacan la mejora en la infraestructura y provisión de servicios que reciben los ciudadanos, además de la reducción de las prácticas clientelistas, la mayor participación ciudadana, la concreción de nuevas prácticas democráticas y el incremento de los niveles de control de los recursos públicos por parte de los vecinos. A partir de la experiencia en Porto Alegre, el sistema de Presupuesto Participativo se aplicó a más de 70 ciudades brasileras.

<sup>12</sup> De acuerdo a la redacción vigente de la Ley de Comunas (Conforme texto Art. 1° de la Ley N° 2.650, BOCBA N° 2910 del 16/04/2008).



De acuerdo al Anuario Estadístico del año 2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>13</sup>, puede observarse una disparidad en el desarrollo sur-centro-norte de la Ciudad.

Tomamos en general como muestra la comuna 8 (de gran extensión territorial y en el sur de la ciudad) y la comuna 2 (de mucha menor extensión y en opuesto geográfico) y lo comparamos en el siguiente gráfico:

Indicador / Comuna	Comuna 8	Comuna 2
Densidad Poblacional (hab/Km2)	8.642 hab/km2	30.105 hab/km2 <sup>14</sup>
Territorio	22,1 km2	6,2 km2
Hospitales	No cuenta <sup>15</sup>	3 centros propios y 1 muy cercano <sup>16</sup>
Mortalidad Infantil <sup>17</sup>	10,1 <sup>18</sup>	6,2 (la más baja es de 4,8 en Comuna 6 –Caballito-)
Edad promedio Fallecimiento (El dato de la esperanza de vida en	64,9	75,1

13 Anuario Estadístico 2011 elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y disponible en:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/anuario\\_estadistico\\_2011.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf)

14 En la zona centro la densidad es de entre 17.357 y 32.299 hab/km2. Los nacimientos por año arrojaron la cantidad de 4.352 en la Comuna 8, mientras que en la Comuna 2 es de 1.830, cifra que a partir de una población total similar podría potencialmente incidir a revertir la densidad antes subrayada, de no producirse migraciones.

15 Según datos de 2008 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en zona Sur solo el 55,8% cuenta con obra social mientras que en zona centro es el 65,4%.

<sup>16</sup> Se trata de los Hospitales Durand, Rivadavia y Gutierrez a los que podemos agregar el cercano Fernández –ingresando a Palermo- y el centro de salud Ameghino. Como destacamos más arriba la cantidad de población es similar en ambas comunas pero la extensión que deben cubrir es dispar: 6 contra 22 km2. En cuanto a hospitales infantiles y maternidades, tanto el Hospital Elizalde como el Gutierrez y el Garrahan son lejanos a la Comuna 8. Tan solo la Maternidad Sardá se ubica a cierta cercanía. En contraste, en zona Sur se ubican varios centros pequeños de Salud (los denominados CESACs).

17 Según datos del 2008 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la mortalidad por mil en menores de 1 año es de 10,8 en la Comuna 8 mientras que en la comuna 13, al Norte, era de 5,4%.

18 En el mapa obrante en la página 211 del Anuario Estadístico 2011 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), es gráfico como se reflejan de forma casi armónica colores más oscuros hacia el sur (mayor mortalidad infantil), más claros en el centro y los más claros y por ende mejores índices hacia el norte

la CABA es de 75,9 años).		
Hogares con Hacinamiento Crítico	4,7% <sup>19</sup>	0,5%
Red de agua potable y desagüe: Hogares con descarga a red cloacal	94,5%	100%
Ingreso Medio <sup>20</sup>	\$750	\$3000

Estos datos resultan relevantes, especialmente se ha querido remarcar los atinentes a Salud y Empleo, aunque existan otros que sostienen esta disparidad como por ejemplo los referidos a Educación (indicadores relacionados con la sobreedad en el ciclo escolar<sup>21</sup> y la educación tardía<sup>22</sup>).

Todos estos datos reflejan ejemplos de contrastes en el desarrollo dentro del territorio de la misma ciudad, que la Ley de Comunas pretende corregir por pautas de equidad.

**II.- 4.- La Descentralización. Diferencia entre Descentralización y Desconcentración. Descentralización administrativa y descentralización fiscal. Subsidiariedad**

19 Los datos de 2008 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) arrojan que el porcentaje de hacinamiento de la Comuna 8 era de 25%, muy alto, mientras que en comuna 2 era de 5%.

20 Según datos de 2008 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

21 En el primer caso, los alumnos con sobreedad arrojan resultados muy dispares. En la edad primaria, la Comuna 8 arroja el indicador más alto, del 17,6%, mientras que en la Comuna 2 es de 8,0%, su opuesto dentro de los indicadores comunales. En el nivel medio la relación se mantiene, siendo de 44,4% en la Comuna 8 y de 31,8% en la Comuna 2.

22 La educación de adultos es, en el nivel primario, de 793 en la Comuna 8 mientras que la Comuna 2 da un indicador de 164 personas, en una población total similar (200.000 habitantes aproximadamente). Según datos de 2008 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la educación estatal en la Comuna 8 es del 60% mientras que en zona centro (comuna 5) es del 40% (el resto es educación privada). Asimismo, el promedio de años de escolarización arrojó en la comuna 8 hasta 10,9 años mientras que en zona centro y norte 12,6 o más.

El propio diseño institucional de las Comunas, a partir de la Constitución y la Ley de Comunas, refiere a un esquema de descentralización y por eso es que resulta necesario establecer aquí, aunque sea brevemente, cual es el alcance del término y su diferencia con la desconcentración.

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales (estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios). En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central (CEPAL, 1993).

Tal como surge de nuestro propio sistema legal, resulta fundamental que esta transferencia de competencias se ate a la transferencia de recursos<sup>23</sup>.

Mientras que la desconcentración puede definirse como una transferencia de actividades, la descentralización aparece como una transferencia de poder decisorio y resolutivo así como de los recursos necesarios para respaldarlos (Cortina, Gómez y Galotti).

---

<sup>23</sup> Constitución Nacional: "Artículo 75- Corresponde al Congreso: ..... Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.... **No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso**". Asimismo, artículo 130 de la Carta Magna Local y artículo 16 de la Ley de Comunas "Suficiencia, proporcionalidad y automaticidad. Los recursos asignados a las Comunas deben ser suficientes para el cumplimiento de sus fines y directamente proporcionales para el desempeño de las competencias que se les atribuyen. La transferencia de los fondos del tesoro de la ciudad a las Comunas se ejecuta en forma automática y se rige por las disposiciones vigentes comunes a toda la administración".

Como puede verse, un aspecto relevante es el grado de autonomía o margen de decisión sobre competencias y recursos. De lo contrario, habrá mera desconcentración territorial de funciones.

Como ejemplo gráfico, en el caso de las comunas y sus barrios integrantes existió un proceso de desconcentración antecesor de la descentralización que implicó ampliar territorialmente el alcance y acceso de las propias funciones de Gobierno. Sin embargo, se trató de las mismas áreas de gobierno, que simplemente instalan agencias u oficinas territoriales que simplifican el acceso a trámites y operaciones a los vecinos, reduciendo los costos de efectuarlas. En la actualidad, en cambio, se transfirieron competencias y recursos a otras áreas distintas (comunas) a las del ente centralizado aunque subsiste una desconcentración de funciones propias del gobierno central en paralelo a la descentralización, en algunos casos en el mismo edificio comunal donde opera la Junta Comunal<sup>24</sup>.

Cabe aclarar, para nuestro análisis, que en materia fiscal una gestión puede ser administrativamente descentralizada pero fiscalmente meramente desconcentrada y esto se explica también por las definiciones anteriores: Se da cuando existe solo la facultad de ejecutar la política fiscal decidida por un nivel superior de gobierno (y no hay margen de decisión). Como veremos en el análisis económico de los procesos de descentralización, cuando los aportes se realizan bajo "la forma de "aporte discrecional y condicionado" en su aplicación a determinado tipo de gasto ("categorical grants"), no puede hablarse de descentralización fiscal, sino de una mera "desconcentración" (o como algunos prefieren, de una "descentralización administrativa" a secas) de la ejecución de la política fiscal que, en tal caso, es asignable o imputable al nivel superior de gobierno" (Piffano, 2005).

---

24 Tal como se detalla más adelante, hoy subsisten las Comunas y las Unidades Administrativas de Atención Ciudadana (UACs) aunque un fallo muy reciente cuestiona la superposición de funciones.

Señala Badeni “La figura de la descentralización, como ocurre con las Comunas, se distingue precisamente de la desconcentración, ya que mientras en esta última se asignan ciertas facultades con carácter permanente a órganos inferiores dentro de la propia administración, los cuales carecen de personalidad y emiten la voluntad de la administración, en la descentralización se da origen a entes con personalidad jurídica propia, que expresan su propia voluntad, y no la voluntad de la administración general. En otras palabras, las Comunas actúan en nombre y por cuenta propia, y no por cuenta de la Administración Central. Ciertos autores efectúan una distinción entre los distintos tipos de descentralización, de acuerdo a la intensidad que esta pueda adquirir. Ella puede ser una (i) descentralización mínima, si la personas jurídicas que se crea queda sometidas a un control total por parte de la autoridad central, similar a un control jerárquico; una (ii) descentralización media, cuando el control sobre los actos está limitado a cuestiones legales y no de oportunidad o bien porque los titulares de dichos entes son elegidos y no nombrados directamente por la autoridad administrativa; finalmente, una (iii) descentralización plena, que aparece cuando el control sobre los actos es limitado a la legalidad y no cabe injerencia de reemplazamiento en los titulares orgánicos que son elegidos y no nombrados, existiendo autoadministración y autoformación. Desde esta última perspectiva, la situación de las comunas se asemeja a una descentralización amplia, ya que el control del Gobierno Central se limita a un control de tutela, y la posibilidad de intervenir y remover a las autoridades del ente descentralizado se encuentra limitada al supuesto excepcional de la intervención por causa grave, prevista como facultad de la legislatura en el artículo 82 inc. 2 de la Constitución de la Ciudad, el cual requiere para ello el voto favorable de los dos tercios del total de los miembros”. (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, 2012)<sup>25</sup>.

Por su parte, el **principio de subsidiariedad** es uno de los rectores dentro del texto de la ley de Comunas y uno de los conceptos principales para entender la descentralización de facultades de las Comunas. Entraña este pensamiento un principio aplicado a nivel mundial: “La delegación de competencias por parte de los estados obedece en ciertos casos a la aplicación de los principios de subsidiariedad, lo que puede hacerse en el nivel más bajo debe hacerse en él. En

---

<sup>25</sup> Villagra, Santiago, Covarrubias Jurado (2006) también han precisado grados de delegación: “Hay grados que pueden distinguirse: Desconcentración: solo se delegan algunas decisiones administrativas, pero no hay delegación real de decisiones autónomas; Delegación: se transfieren algunos poderes y decisiones al nivel local pero el poder central conserva el poder de veto; Devolución: se confieren plenos poderes a las autoridades locales tanto en lo referente a la obtención de recursos como decisiones acerca de programas y proyectos sin necesidad de aprobación del gobierno central”. Este último sería el estado de descentralización más avanzado y propio de las comunas.

otros a la pérdida de responsabilidad del Estado, lo que no se privatiza se transfiere a otros niveles” (GCBA, 1999).

Está presente tanto en la concertación en organismos multinacionales como en la legislación local. Como ejemplo del primer caso, se encuentran los tratados de la Unión Europea, que han consagrado en forma expresa el principio de subsidiariedad a partir del tratado de Maastrich. Se sostiene que "El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto a una instancia superior o a un poder local respecto a un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales". "Por una parte, excluye la intervención de la Comunidad en aquellos casos en que los Estados miembros estén en condiciones de regular una materia de forma eficaz a escala nacional, regional o local. Por otra, implica que la Comunidad ejerce sus poderes cuando los Estados miembros no están en disposición de cumplir los objetivos de los Tratados de forma satisfactoria"<sup>26</sup>.

En cuanto a la legislación local, un primer ejemplo lo tenemos en la propia Ley de Comunas, que refiere al principio de subsidiariedad<sup>27</sup>. Pero existen otros ejemplos, como la Ley Nacional del Ambiente N° 25.675<sup>28</sup>.

La subsidiariedad reconoce la importancia de lo local y por ende la diversidad territorial. Frías lo advierte con agudeza: “El mundo es hoy virtualmente federal, por la necesidad múltiple de equilibrar lo uno y lo diverso” (Frias, 1998).

---

26 [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/how/characteristics/article\\_7148\\_es.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_es.htm)

27 “Artículo 4°.- Principios generales para la gestión pública descentralizada. La descentralización de la gestión pública se rige por los siguientes principios generales: .... c.- Subsidiariedad de la actuación del Poder Ejecutivo en relación con las competencias de las Comunas....”

28 “Artículo 4° — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: ..... Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.....”

## **II.- 5.- Federalismo Fiscal**

Señala Piffano (2005) que Oates (1990) llamó la atención sobre la estructuración del sector público en forma "horizontal" en numerosas agencias y en forma "vertical" en niveles de gobierno y que por ello cabe ajustar los análisis a las particularidades de cada caso. Y que precisamente, "Federalismo Fiscal" es la "sección de las finanzas públicas que trata sobre la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más niveles de decisión". Se analiza la toma de decisiones fiscales en cuanto a los niveles de gasto público y recaudación de impuestos.

Es interesante la distinción que realiza el autor de que "tal definición es mucho más amplia que la estrecha definición política, la que sólo contempla como "federales" a los Estados que constitucionalmente son, por esta vía formal, definidos como tales. Desde una óptica económica, virtualmente todo sector público es federal en carácter, en el sentido de que las decisiones fiscales son adoptadas, de hecho, por diferentes niveles de decisión".

En cuanto a nuestro trabajo se trata, entonces, de ver la forma en que se estructuran los niveles de decisión en el caso de las comunas y las consecuencias económicas de ello a luz de la hipótesis.

## **II.- 6.- Eficiencia General**

El primer teorema de la economía del bienestar puede formularse en los siguientes términos "Si todo el mundo comercia en el mercado competitivo, se realizarán todos los intercambios mutuamente beneficiosos y la asignación de

equilibrio resultante será económicamente eficiente”. Es decir que dejando de lado la consideración de las fallas de mercado, es posible realizar diferentes asignaciones eficientes de los bienes. También pueden conseguirse resultados eficientes por otros medios, por ejemplo, mediante un sistema en el que el Estado asigne todos los bienes y servicios (aunque requiere mayor información) (Pindyck, Rubinfeld y Beker, 2000).

Pero que se entiende por eficiente? En términos de Pareto se logra una situación eficiente cuando no puede mejorarse la situación de ninguna de las personas sin empeorar la de otra. Por ende, el perjuicio para alguna de ellas haría considerar a la nueva situación como no eficiente en términos de Pareto<sup>29</sup>.

El teorema podría también formularse así, por ende: “en un sistema de mercado bajo libre competencia los equilibrios competitivos que se logran en la asignación de recursos, bienes y servicios, son Pareto-óptimos”.

En palabras de Martín Farrell (2006): "El principio de Pareto es un recurso concebido entre otras cosas para evitar las comparaciones interpersonales de utilidad. No se hacen comparaciones de acuerdo a la escala de cada uno sino que se juzga solamente si ambas personas están mejor al mutar de situación. Es decir que la utilidad sigue contando aunque se prescinde de comparaciones interpersonales. Si el pase de una situación Pareto inferior a una Pareto superior es simplemente una exigencia de la racionalidad, parece difícil concebir la existencia de disputa acerca de un pase de este tipo. La cuestión se complica obviamente si existen varias situaciones Pareto superior y debe escogerse una o, más aún, si la elección de una situación Pareto superior en ese contexto implica o determina la posibilidad de elegir escenarios a futuro, debiendo incorporar tal cuestión al análisis. De ahí que se refiere, por ejemplo en el caso de una negociación conceptual, que una situación es Pareto óptima cuando no puede mejorarse la situación de ninguna de las personas afectadas sin empeorar la de otra. Esa sería la frontera de Pareto. No se desperdician recursos. De esta forma una situación es Pareto superior respecto de otra si en la primera todos están mejor que en la segunda o si algunos estén mejor y nadie está peor. Es eficiente, de acuerdo a esta acepción, pasar de una situación a otra que sea Pareto superior respecto de ella. Hay otra forma de entender la eficiencia y es a la Kaldor Hicks: Es

---

<sup>29</sup> Una política que conlleva beneficios a muchos individuos y que compensa sobradamente las pérdidas a otros es concebido como eficiencia en términos de Kaldor Hicks.

eficiente pasar de una situación a otra que genere recursos suficientes como para compensar a todos los perjudicados por el cambio, sea que esta compensación se pague de hecho o no se pague. Una situación puede ser Kaldor Hicks superior respecto de otra sin ser Pareto superior: Esto ocurriría en caso de que la compensación para los perjudicados, aunque estuviera disponible, no fuera pagada".

Señala Núñez Miñana (1998), "el principal interés de los avances teóricos registrados en las últimas dos décadas en el tema del federalismo fiscal, se refiere a las condiciones para que la composición por niveles de gobierno del sector público en un país federal sea eficiente, vale decir, alcance el óptimo social desde el punto de vista de la asignación de recursos".

En estos términos, eficiente al alcanzar el óptimo social desde la asignación de recursos nos vuelve al análisis de Pareto. "Es decir, el libre accionar del mercado lleva a una situación en la cual no es posible aumentar el bienestar de un agente sin que se reduzca o al menos no varíe el bienestar de otro, dados los recursos y la tecnología. A su vez, el bienestar que alcance cada individuo dependerá de la distribución inicial de los recursos productivos y de su habilidad para utilizar los mismos. **Una acepción posible es que es aquella asignación por la cual la suma de utilidades individuales resulta ser la mayor**" (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1999).

## **II.- 7.- Redistribución. Equidad.**

Ahora bien, si una economía genera una asignación eficiente, surge la pregunta: son equitativas las asignaciones eficientes? La respuesta depende de qué pensemos que entraña la equidad Tal como reseñan Pindyck, Rubinfeld y Beker (2000) se trata de una pregunta difícil: los economistas y otros pensadores discrepan tanto sobre la definición de equidad como sobre su cuantificación.

Las cuestiones de eficiencia asignativa y productiva han recibido en la literatura económica, en general, una mayor atención que las cuestiones distributivas. Seguramente esto no es producto de que dichos problemas se consideren menos relevantes, sino a que los aspectos de eficiencia se reducen a un conjunto de principios enunciados sobre bases objetivas y las cuestiones distributivas imponen la necesidad de establecer juicios de valor, donde ya no es posible o al menos es discutible, la enunciación de un principio general a partir del cual se pueda establecer unívocamente que una situación es mejor que otra (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1999).

El Estado surge como el encargado de intervenir en el mercado para lograr que la redistribución de la riqueza llegue a todos los sectores, a partir de definiciones políticas ideológicas que determinan de un modo más subjetivo el alcance de los objetivos buscados. Es decir, el grado de redistribución.

Este alejamiento de principios generales impone que "Aquellas sociedades totalmente despreocupadas por las cuestiones distributivas, es decir aquellas que presentan un criterio utilitarista de decisión, sólo estarán interesadas en la asignación que permita maximizar la suma de las utilidades individuales, independientemente de la forma en que se distribuyan las mismas. En el otro extremo encontramos el criterio rawlsiano, donde sólo importa la utilidad del más pobre. Bajo determinados supuestos, este criterio de decisión conduce a una situación en la cual todos los individuos alcanzan el mismo bienestar. Sen (Sen 1997) sostiene que esto lleva a una situación dictatorial; "en un caso extremo, las preferencias de un individuo podrían dominar frente a las de un millón de individuos. Entre ambas posturas extremas, el utilitarismo y el enfoque rawlsiano, se encuentra una gran cantidad de casos intermedios que suponen distintos criterios de decisión captados por funciones de bienestar social generales. Según la Teoría del Bienestar, a través de transferencias de suma fija en forma redistributiva, pueden alcanzarse los objetivos de equidad sin pérdidas de eficiencia (Segundo Teorema Fundamental del Bienestar). En caso contrario, se requiere establecer impuestos distorsivos y por ende **se produce un "trade off" entre eficiencia y equidad**"(Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1999). En este último caso se trataría de una sociedad comprometida con una mayor igualdad económica y social pero a un costo. Cabe advertir lo trascendente

de la definición, ya que más allá de una definición de los términos, no existen **pautas** de equidad "a priori" sino que resultan de lo establecido en cada caso en una sociedad y momento determinados.

La equidad también entraña entonces el problema de definir si se busca la igualdad y en caso afirmativo, la igualdad bajo cuáles criterios. En dicho estudio, los autores citados precisan: "...Sin duda, el uso eficiente de los recursos productivos y el desplazamiento continuo de la frontera de posibilidades de producción, son objetivos deseados, pero alcanzarlos no es condición suficiente para la maximización del bienestar social. Dicho de otra manera "el tamaño de la torta" importa, pero también es esencial analizar la forma en que se distribuye la misma (¿Equitativamente?, ¿Igualitariamente?), como así también el modo en que se genera (¿Es aceptable crecer con elevadas tasas de desempleo o creciente desigualdad regional?, por ejemplo). Lamentablemente, en la práctica, no existen instrumentos que permitan satisfacer todos estos objetivos en forma simultánea, siempre se produce un trade off entre ellos. No obstante, esto no debe impedir el tratamiento de estas cuestiones. Seguramente, el mayor desafío radica en la definición de los problemas distributivos: ¿Se debe perseguir la igualdad?, ¿La igualdad de qué?, ¿Es lo mismo igualdad y equidad? la mayoría de los enfoques que tratan el problema distributivo desde un punto de vista normativo, como lo destaca Amartya Sen (1992), tienden a buscar la igualdad de "algo", es decir, de cierta variable que es particularmente importante para cada enfoque. Este mismo autor considera que la determinación de la variable que se debería igualar resulta sumamente conflictivo; muchas veces, la búsqueda de la igualdad en un determinado "espacio" (vgr. salud) puede llevar a la desigualdad en otro (vgr. educación). No obstante, estos inconvenientes, existen dos grandes grupos de criterios de igualdad, mejor dicho, dos formas de responder a la pregunta ¿Igualdad de qué? ... Igualdad de resultados: consumo, ingreso, riqueza y utilidad o Igualdad de elección: conjunto de elección, oportunidades y recursos. Cada criterio establecerá un espacio de igualación que tendrá fuertes implicancias en las consideraciones de equidad... Cualquiera sea el criterio que se utilice (igualdad de resultados o igualdad de elección) resulta sumamente difícil establecer si una determinada situación es o no equitativa. Aquellos enfoques que asocian la equidad a la igualdad de resultados "se olvidan" de las circunstancias en que los mismos se generaron, por lo tanto se pueden hacer juicios incorrectos. Por otro lado, los enfoques que se basan en la igualdad de circunstancias o elecciones resultan muy difíciles de implementar. A pesar de los inconvenientes que presenta el criterio de igualación de ingresos, en la práctica los juicios sobre equidad se hacen a partir de la distribución de esta variable, debido a que se simplifican los problemas de medición y comparación. Putterman y otros (1998) consideran que esta variable es una buena proxy de la

utilidad, la riqueza, el consumo, las oportunidades, etc”.

Las comunas, por su propia normativa, deben incidir en eficiencia (que una o más personas estén mejor en relación a los servicios que presta el Estado, sin perjuicios a las demás) y en reducir las diferencias de desarrollo de las comunas (equidad). Para el caso de la eficiencia se busca la mejora en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, en el segundo caso, aún cuando se presentan dudas más generales, aún no ha sido siquiera definido que tipo de pautas de equidad o igualdad se perseguirán.

### **III.- Análisis del diseño institucional comunal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus principales objetivos**

En este acápite se profundizará el análisis del diseño de las Comunas en la CABA a la luz de los objetivos del trabajo. Se hace especial hincapié en los ejes principales que intentan incidir en los objetivos normativos de eficiencia y equidad:

- Competencias Atribuidas a las Comunas
- Sistema de Gobierno Comunal para el proceso de toma de decisiones.
- Mecanismos de participación ciudadana, que incidan en el proceso de toma de decisiones y que permitan una mayor incidencia entre lo que se pretende en términos de servicios públicos y acción del Estado y lo que se paga de impuestos.
- Presupuesto y formulación participativa del mismo, junto a la existencia de mandatos de redistribución por coeficientes intercomunales.

#### **III.- 1.- Antecedentes resumidos de la Ley de Comunas y desarrollo posterior**

A partir de los artículos 127 a 131 (título sexto) de la Constitución de la Ciudad se introducen cuestiones tales como la descentralización, la participación, el presupuesto, el sistema electoral y la redistribución, entre otros. Más allá del título sexto dedicado a Comunas, la Constitución incorpora la consideración hacia la nueva figura en el resto del articulado como parte del sistema organizativo de la ciudad<sup>30</sup>.

Pese a la importancia y claridad del mandato constitucional, la sanción de la Ley de Comunas por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires demoró varios años.

Sin embargo, ello no implicó una inactividad por parte del Poder Ejecutivo, ya que se dictaron una serie de decretos y actos administrativos relacionados con la transición hacia un régimen de Comunas puesto en marcha por la Constitución. De tal suerte, el proceso tuvo un avance, a partir de una marcada desconcentración de funciones y pese a la ausencia de la ley<sup>31</sup>.

---

30 Juventud: ARTÍCULO 40 (Crea en el ámbito de las Comunas, áreas de gestión de políticas juveniles y asegura la integración de los jóvenes); Presupuesto: ARTÍCULO 53 (El presupuesto debe contener todos los gastos que demanden el desenvolvimiento de los entes descentralizados y comunas, el servicio de la deuda pública, las inversiones patrimoniales y los recursos para cubrir tales erogaciones.); Audiencias Públicas ARTÍCULO 63 (Las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión.); Consulta Popular ARTÍCULO 66 (Las autoridades de las Comunas pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias); Iniciativa Popular ARTÍCULO 67 (El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente); Normativa Comunal ARTÍCULO 80 (La Legislatura de la Ciudad legisla en materia comunal y reglamenta el funcionamiento de las Comunas); Intervención ARTÍCULO 82 (El gobierno central interviene las Comunas cuando existiere causa grave); Iniciativa Legislativa de las Comunas: ARTÍCULO 85 (Las leyes tienen origen en la Legislatura a iniciativa de alguno de sus miembros, en el Poder Ejecutivo, en el Defensor del Pueblo, en las Comunas o por iniciativa popular en los casos y formas que lo establece la Constitución); Coordinación con el Gobierno Central: ARTÍCULO 104 (El Jefe de Gobierno coordina las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas); Auxilio de la Fuerza Pública: ARTÍCULO 105 (Son deberes del Jefe de Gobierno Ordenar el auxilio de la fuerza pública a los tribunales, a la Legislatura, y a las Comunas cuando lo soliciten); y Resolución de Conflictos: Cláusula Transitoria duodécima (La Legislatura creará los Tribunales de Vecindad en cada Comuna).

<sup>31</sup> El más importante de esta normativa es el Decreto N° 1958-GCABA-98. Dicha norma, aprobó el paulatino avance hacia la descentralización en Comunas y su camino fue profundizado por el Decreto N° 1015-GCABA-2000.

La paulatina desconcentración de funciones hacia una descentralización en Comunas se realizó a partir de la creación de 16 Centros de Gestión y Participación (los denominados CGPs), como la herramienta de transición a las Comunas. Posteriormente se modificó la estructura de los CGPs al sustituirlos por los denominados CGPCs (Centro de Gestión y Participación Comunal), reduciendo el número a 15 y estableciéndose que cesarían al ponerse en funcionamiento las comunas<sup>32</sup>.

Fue esencial la creación de **Convenios de Gestión** entre el Gobierno de la Ciudad (a través de las áreas centrales) y los CGPs<sup>33</sup>.

Por último, se proyectó también el apoyo a todas las actividades de participación y, en particular a la conformación de un **Consejo Consultivo Honorario** que agrupó al conjunto de entidades de bien público y al conjunto de partidos políticos en el nivel local. Este instrumento participativo fue puesto en

---

32 “Son los predecesores de las comunas, fueron instrumentados como herramienta para la participación comunal (como bien su nombre lo indica), y para acelerar los trámites que pueden gestionarse en los registros civiles. Los centros de gestión y participación comunal son la base de la descentralización administrativa del gobierno de la ciudad de Buenos Aires y, están organizados según los límites territoriales ahora seguidos por la ley de Comunas. En ellos, los vecinos pueden efectuar trámites de Rentas, Registro Civil e Infracciones de Tránsito, entre otros. Asimismo, pueden acceder a servicios sociales, culturales y de capacitación, realizar denuncias frente a la vulneración de sus derechos como ciudadanos o reclamar ante deficiencias en la prestación de servicios públicos. Los CGPC constituyen un canal para la participación barrial, a través de diferentes instancias que promueven el protagonismo colectivo y la búsqueda consensuada de soluciones. De este modo, la participación en espacios descentralizados se constituye en una herramienta para el control efectivo de la gestión de gobierno” (Villagra, Santiago y Covarrubias Jurado, 2006).

33 1) Desarrollo y el mantenimiento barrial, que se correspondía con aproximadamente el 95% de los reclamos que recibían en cada uno de los CGPs. Se incluyó tanto un cuerpo polivalente de inspección y policía municipal como la aprobación, desarrollo y fiscalización de obras menores y servicios públicos prestados por terceros; 2) Atención al Público, cuya meta es que cada uno de los puestos de atención en los CGP puedan tener algo parecido a una ventanilla única (también llamada ventanilla de atención universal o one stop shop disparador de una simplificación y agilización de trámites), siendo responsabilidad del Gobierno el procesamiento posterior y el esfuerzo para procesar toda esta información. La meta es la agilización de los trámites y simplificación normativa, un elemento de lucha contra la corrupción y un salto de productividad administrativa del Gobierno en contra de una mayor burocracia; y 3) El área socio-cultural o de servicios personales, los asistentes sociales, la mediación comunitaria, asesoramiento jurídico gratuito, la vinculación con áreas y recursos del Gobierno que estaban en los barrios pero que no estaban coordinados horizontalmente entre sí, como son las escuelas, los centros de salud, en algunos casos hospitales, los centros polideportivos y otras funciones que se desarrollan ahí. Se trató de articular las acciones del Gobierno a nivel territorial en servicios de promoción social, educación y salud, muy desvinculados entre sí por provenir de distintas dependencias nacionales con inercias institucionales muy arraigadas (“Descentralización y Plan Estratégico en la Ciudad de Buenos Aires”, disponible en [www.buenosaires2016.org.ar](http://www.buenosaires2016.org.ar))

funcionamiento en la práctica en uso de las atribuciones incorporadas por la cláusula transitoria 17 de la Constitución de la Ciudad.

Además de las normas administrativas que se fueron generando, existe una serie de disposiciones normativas que resultan de directa aplicación para las Comunas, muchas de las cuales regulan directamente todo lo atinente a la participación de los vecinos en el gobierno de las mismas<sup>34</sup>.

Para el 1 de octubre de 2001 había vencido el plazo previsto en la cláusula transitoria número N° 17 de la Carta Magna local sancionada en el año 1996 para convocar a elecciones comunales (para lo cual era imprescindible sancionar la Ley de Comunas). Ello obedeció a una multiplicidad de factores entre los que se destacan la complejidad de la cuestión y el alto consenso que la norma constitucional preveía para su aprobación (2/3 del cuerpo legislativo).

El vencimiento del plazo constitucional sin que se hubiera sancionado la ley configuró el incumplimiento objetivo del mandato constitucional, extremo que comportó la omisión legislativa. En virtud de ello se interpusieron una serie de recursos de amparo destinados a lograr la definitiva sanción de la Ley de Comunas, en el denominado "Caso Comunas"<sup>35</sup>. El fallo<sup>36</sup> ordenó poner fin a la

---

34 Entre otras: Ley N° 6 Audiencia Pública; Ley N° 40 Iniciativa Popular; Ley N° 70 Sistemas de Gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad –Auditoría General y Sindicatura General-; Ley N° 71 Plan Urbano Ambiental; Ley N° 89 Ley de Consulta Popular y referéndum; Ley N° 99 Ente Único Regulador de Servicios Públicos; Ley N° 104 Derecho de Acceso a la Información Pública; Ley N° 114 Ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Buenos Aires (En particular, en tanto crea por lo menos una Defensoría Zonal en cada Comuna); Ley N° 123 y modificatorias Ley de Impacto Ambiental; Ley N° 153 Ley Básica de Salud; Ley N° 303 Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental; Ley N° 310 Consejo de Planeamiento Estratégico; Ley N° 357 Revocatoria de Mandatos; Ley N° 600 Ley de Turismo; Ley N° 757 Ley de Defensa de los Derechos de Usuarios y Consumidores; Ley N° 1208 Ley de Asignaciones Familiares; Ley N° 1624 Ley de Regulación del Deporte Amateur y Profesional; Ley N° 1865 Ley de Consejo de la Juventud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Ley N° 1925 Ley de Ministerios; Ley N° 1964 Ley de Sistema de Promoción de la Igualdad entre Derechos y Obligaciones; Ley N° 2095 Ley de Compras y Contrataciones; Ley N° 2176 Ley de Derechos Culturales

<sup>35</sup> Los autos principales se carataron “García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/ Amparo (Art. 14 CCABA) (Exp. 3586/2001)”, a los cuales se acumularon “March Zambrana, Carlos c/GCBA s/ Amparo (Exp. 3636/2001)” y “Acevedo, José Luis c/GCBA s/ Amparo (Art. 14 CCABA) Exp. 5396/2001”.

<sup>36</sup> "De la interpretación armónica de las normas citadas supra es posible inferir que la falta de instrumentación, por parte de las autoridades de la Ciudad, de los mecanismos necesarios para la puesta en

omisión de dictar la Ley de Comunas<sup>37</sup>. Finalmente, en Septiembre de 2005 fue sancionada la Ley de Comunas.

Todo esto trasluce la dificultad de obtener la norma y, luego, de efectivizar el traspaso, circunstancias analizables a la luz de la teoría de la elección pública y “Leviatán” que se refiere en el capítulo IV. **La delegación implicó demoras, indefiniciones y lucha de competencias, todos aspectos que enmarcan este análisis y la complejidad de delegar poder y facultades de decisión.**

Tras la sanción de la Ley de Comunas se avanzó con la actuación de los Centros de Gestión y Participación Comunales (CGPCs) hasta la primera elección comunal, que sucedió en Diciembre de 2011.

Como una primera medida, el Gobierno de la Ciudad creó las UACs (Unidades de Atención Ciudadana<sup>38</sup>) para manejar los trámites desconcentrados en forma separada de la gestión descentralizada derivada a las comunas, aspecto que aún no se ha solucionado.

Un detalle de la transición actual y los ítems que la componen puede verse en el siguiente cuadro<sup>39</sup>:

COMPETENCIA FUNCIONAL por trimestres	2012				2013			
	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
Gestión Local	X							

funciones de las autoridades comunales tal como lo prevé CCABA, lesiona claramente la efectiva operatividad de diferentes derechos que los amparistas invocan y que constituyen un interés exclusivo, cierto y actual.-La mencionada omisión excluye la posibilidad de los amparistas de elegir a las autoridades comunales y, como contrapartida, el derecho a ser elegido para desempeñar esa función".

<sup>37</sup> Más detalles en Napoli-Vezzulla (2007)

<sup>38</sup> Sujeta a cuestionamiento judicial presente por posible superposición de competencias en función de los mandatos constitucionales y de la Ley de Comunas. En Febrero de 2013, La Sala IIª de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario suspendió la vigencia de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC), hasta que se determine su legitimidad (<http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/la-justicia-suspendio-la-vigencia-de-las-uac/>). El fallo fue apelado al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

<sup>39</sup> Fuente Gobierno de la Ciudad ([www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)).

<b>ESPACIOS VERDES</b>								
Padrinazgo plazas	X							
Cuerpo guardianes de plaza	X							
Cuadrilla mantenimiento		X						
Mantenimiento x tamaño de Espacio verde					X	X	X	X
<b>ARBOLADO</b>								
Armado de cuadrículas Plan de Podas	X							
Ejecución del Plan Maestro de arbolado			X	X				
Relevamiento, asignación y control de poda			X	X				
Relevamiento, asignación y control intervenciones x raíces y extracciones						X		
<b>VIAS PEATONALES</b>								
Fiscalización de aperturas y cierres		X						
Relevamiento, asignación y control		X						
Además control de reparaciones						X		
<b>ALUMBRADO</b>								
Relevamiento, asignación y control luminarias			X	X				
Mantenimiento correctivo y preventivo							X	X
<b>PAVIMENTACIÓN</b>								
Relevamiento, asignación y control de bacheo			X	X	X			
Relevamiento, asignación, control de bacheo y cierres EPSP							X	X

Cabe agregar que, según datos del Gobierno de la Ciudad, a la fecha los Consejos Consultivos se reúnen aproximadamente cada 15 días, con un promedio de 200 asistentes. Las Juntas Comunales lo hacen 1 vez por semana, habiendo aprobado sus reglamentos y funcionando sus comisiones de trabajo. El Consejo Intercomunal, por su parte, llevaba 19 reuniones hasta Junio de 2012 (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, 2012)<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Asimismo, más allá del esquema de transferencias reseñado, desde el Gobierno de la Ciudad ([www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)) se mencionan asimismo, como las principales tareas, la transferencias de Patrimonio, esto es muebles, rodados e informática; transferencia de personas (a la fecha 869), mantenimiento preventivo en los edificios, legajos y liquidaciones de haberes, apertura de cuentas bancarias, mesa de entradas de Comunas, caja chica, adquisición de muebles, vehículos e informática, uniformes para guardianes de plazas y cuadrillas, locaciones de servicios, habilitaciones de compras menores, entrega de celulares, entre otras cosas. Además, se realizaron reformas edilicias en las 15 Comunas. En cuanto a los trabajos por competencias específicas se realizaron fundamentalmente en el área arbolado (Podas y

La transferencia de competencias evidenció algunas dificultades de gestión, siendo las principales a los efectos de este trabajo reseñadas más abajo. En general, como críticas desde la oposición al Gobierno, se mencionan demoras en la transferencia de competencias y de recursos (incluso que a la fecha las comunas no existen como jurisdicción presupuestaria pese a lo dispuesto por las normas citadas y la Ley N° 70 de administración financiera). Asimismo, que los ciudadanos, por su lado, no tuvieron durante mucho tiempo forma de ingresar sus proyectos, demandas, ni solicitudes para que sean tratadas por las Juntas Comunales.

Al respecto, para complementar esta visión con otras opiniones, referentes comunales de la oposición al gobierno actual han señalado "El bloqueo administrativo, la falta de espacios adecuados y de infraestructura, la carencia de los más elementales útiles para la realización de labores, ninguna ejecución presupuestaria, falta absoluta de información a los vecinos, intención de reducir a su mínima expresión los Consejos Consultivos, falta de inventario, toma de decisiones por parte de los presidentes de las Juntas Comunales de manera inconsulta y arbitraria, ocultamiento de información elemental a los juntistas"<sup>41</sup>.

### **III.- 2.- Diseño Normativo e Institucional de las Comunas**

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone en su articulado la creación de las Comunas como **entes de derecho público con personalidad jurídica propia y competencia territorial**, de acuerdo a los principios rectores de descentralización y participación ciudadana.

A través de los artículos 127 y siguientes, se menciona la descentralización de la gestión política y administrativa del Gobierno de la Ciudad. Al respecto, cada Comuna es una unidad de gestión en el territorio delimitado, sin perjuicio de

---

plantación), alumbrado, mantenimiento de veredas y frentes. De las competencias concurrentes se encuentra aún pendiente un acuerdo global o segmentado por áreas, al efecto.

41 Documento disponible en la página web del diputado porteño Rafael Gentili de Proyecto Sur (<http://rafaelgentili.com.ar/>).

preservarse la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Este equilibrio entre competencias de las Comunas y el interés general de la Ciudad es fundamental para entender el nuevo régimen y su aplicación práctica. Tal como lo establece el propio sistema Constitucional, las comunas tienen limitaciones respecto del Gobierno de la Ciudad o el Nacional. **Las comunas no pueden elaborar sus propias normas ni tener su propio sistema electoral para la elección de autoridades.**

Al no poseer órgano legislativo propio, **las autoridades de la comuna solo pueden sancionar actos administrativos de ejecución necesarios para su gestión.** No se produce delegación legislativa alguna (la legislatura sigue siendo la única capaz de crear leyes), aunque las Comunas pueden presentar proyectos e iniciativas de ley y aprobar las resoluciones internas necesarias para cumplir con sus funciones.

Tampoco poseen justicia vecinal (aunque nada impide que puedan alojar en sus sedes juzgados desconcentrados), por lo que el Poder Judicial sigue siendo centralizado.

No poseen facultades económico-financieras, por lo que **no pueden crear impuestos y tasas**, y deben limitarse a la elaboración de un anteproyecto de presupuesto, que debe ser aprobado por la Legislatura. De esta manera, se le imposibilita la capacidad de auto-financiamiento.

La descentralización política se traduce en la posibilidad de que las autoridades de las Comunas resulten elegidas directamente mediante la elección popular (y no mediante designación del Poder Ejecutivo, por vía indirecta). Esta representación política se da principalmente a través de las **Juntas Comunales**, órgano colegiado y eminentemente ejecutivo.

Por su parte, la descentralización administrativa supone el ejercicio de la función ejecutiva de las facultades delegadas y el manejo de su propia partida presupuestaria en el marco del Presupuesto aprobado por la Legislatura.

La delimitación territorial se traduce en que la Comuna no puede actuar de forma directa sobre el resto de la Ciudad o su conjunto, a la vez que debe considerar la integración y el interés general de los habitantes de la ciudad, en forma coordinada.

Las disposiciones relacionadas con la participación ciudadana vertidas en el capítulo sobre las Comunas tienen su correlato en otras disposiciones de la Carta Magna local, que enrojan a la misma dentro de la llamada “democracia participativa” o semi-directa. Encontramos así en la Constitución figuras tales como la participación ciudadana, el acceso a la información, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, procesos de doble lectura, etc.

Esta incorporación de los ciudadanos en el marco de las Comunas, a través del artículo 131, se refiere a incidir en temas tan cotidianos como el estado de las calles, el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos, las prioridades presupuestarias, entre otras, conociendo las inquietudes y preferencias de los vecinos al respecto.

Para ello, la Constitución local, a la vez de establecer el mandato y competencia de las Juntas Comunales, refiere expresamente al **Consejo Consultivo Comunal**, organismo consultivo y participativo.

Estos ejes se complementan con una serie de disposiciones propias del nuevo régimen, entre las que cabe hacer especial referencia a **la conformación y empleo del presupuesto, con criterios funcionales y de equidad**, y la elaboración del mismo mediante un proceso de elaboración participativa en cada comuna, sujeto a aprobación por parte de la legislatura. En cuanto a los recursos

para tales competencias, la Ley de Comunas establece que: **“Debe establecerse la alícuota de distribución primaria a partir de los lineamientos expuestos, por el Consejo de Coordinación Intercomunal y con indicadores objetivos de reparto, basados en pautas racionales y de equidad, que atiendan la funcionalidad, aplicando principios de redistribución y compensación de las diferencias estructurales”**.

De acuerdo al texto de la Constitución local, artículo 128, son competencia exclusiva de las Comunas:

1. El mantenimiento de las vías secundarias<sup>42</sup> y de los espacios verdes<sup>43</sup> de conformidad a la ley de presupuesto<sup>44</sup>.
2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.
3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

---

<sup>42</sup> Se entiende por vías secundarias: los espacios de cualquier naturaleza abiertos al tránsito o librados al uso público por el Gobierno de la Ciudad e incorporados al dominio público que sean calles, pares de calles, callejones, pasajes, calles peatonales, sendas y pasos, con excepción de las que integran la Red de Tránsito Pesado (Ley 216), las calles adyacentes y de acceso a terminales ferroviarias o de ómnibus (Nápoli, Vezzulla, 2007).

<sup>43</sup> La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto: Las comunas elaboran e implementan anualmente los planes de manejo integrado de los espacios verdes comunales y fijan las políticas de creación y conservación de los mismos. Quedan comprendidos como espacios verdes comunales: las plazas, plazoletas, jardines, canteros, paseos parqueizados, patios recreativos, espacios verdes bajo autopistas y todo otro que mediante los respectivos convenios y dada sus características se asimile a los anteriormente enunciados. Por ende, quedan expresamente excluidos aquellos clasificados como Parques por el Código de Planeamiento Urbano, los espacios verdes que integren Áreas de Protección Histórica (APH), el mantenimiento de las plazoletas que forman parte del trazado de las vías a cargo de la Administración Central, que serán competencia de esta última, y las que por convenio se determinen. (Nápoli, Vezzulla, 2007).

<sup>44</sup> El mantenimiento comprende las tareas de: aseo; repavimentación y preservación de calles; reparación y aseo de aceras; adoquinado; demarcación, mantenimiento y reposición de la señalización horizontal y vertical; control y mantenimiento de instalaciones de alumbrado público; preservación y construcción de sendas para bicicletas y rampas para discapacitados; limpieza y mantenimiento de sumideros; supervisión, control, certificación y priorización de la recolección de residuos; y todas aquellas que sean necesarias para el cumplimiento de la tarea que se descentraliza en las Comunas. En cuanto a los espacios verdes, las comunas deberán llevar a cabo todas aquellas tareas que sean necesarias para la preservación y la mejora de calidad de los mismos realizando entre otras tareas destinadas al efecto la limpieza de los espacios verdes; la plantación, poda, desrame, mantenimiento y riego de árboles en la vía pública; el servicio de guardianes; la reparación y preservación de todas sus instalaciones; un relevamiento sanitario permanente de la masa forestal y la necesaria reforestación. (Nápoli, Vezzulla, 2007).

4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.

Son, por el contrario, facultades concurrentes de las Comunas con el Gobierno de la Ciudad:

1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.
2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.
3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.
4. La participación en la planificación y el control de los servicios.
5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.
6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

Las competencias exclusivas son, por ende, básicamente: Baches, Veredas, Arbolado, Alumbrado y Espacios Verdes y las concurrentes inciden en Poder de Policía, Servicios Públicos, Obras (proyectos de impacto comunal), Demandas y necesidades sociales, Proyectos Comunitarios, Resolución de conflictos y entidades vecinales.

El Poder Ejecutivo y las Comunas deberán coordinar la planificación, ejecución y control de las competencias concurrentes mediante **Convenios de Gestión**. Estos convenios aseguran las intervenciones, metas, recursos y responsabilidades que asume cada parte<sup>45</sup>. Son firmados por el Jefe de Gobierno

---

<sup>45</sup> Los Convenios de Gestión deben cumplir al menos con los siguientes requisitos:

y el Presidente de la Junta Comunal previa aprobación con el voto de 5 (cinco) de los miembros de la Junta Comunal.

Asimismo, y sin perjuicio de lo acordado en tales convenios de gestión, las Comunas, individualmente o en conjunto, pueden petitionar ante el Ejecutivo la transferencia de otras competencias, servicios o funciones concurrentes, mediante el voto de la mayoría calificada de sus miembros de la Junta Comunal. Dicha petición deberá ser fundada mediante la descripción de las acciones que llevará adelante la Comuna en uso de dichas competencias y funciones.

En caso de aprobarse la petición por el Poder Ejecutivo, el resto de las Comunas quedan habilitadas para solicitar la misma atribución de competencias de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Comunas.

Los procesos de transferencia de competencias, servicios o funciones pueden ser facilitados a través de la intervención del **Consejo de Coordinación Intercomunal**, quien expresará su punto de vista a través de informes escritos.

Mencionamos que las Comunas no son municipios. Como lo afirman Sabsay y Pizzolo (1999): “La negativa a dicha posibilidad surge de la propia Constitución de la Ciudad, que ha puesto a las Comunas en un nivel distinto, al no

---

- Descripción de la competencia material organizada o programa a ejercer o desarrollar, definiendo las funciones de planificación, ejecución, decisión, gestión, consulta o de control que prestarán la Administración Central y/o las Comunas, y en lo posible aclarando los fines y propósitos que se proponen lograr con su realización.

- Recursos humanos y materiales que se asignen a la comuna. Las funciones atribuidas a las Comunas deben ir acompañadas de los medios necesarios para su correcto ejercicio. La concurrencia de ambos niveles de gobierno no implicará duplicación de funciones ni de personal. La Ciudad transferirá a las Comunas los Recursos Humanos necesarios para llevar adelante estas tareas.

- La atribución de competencias debe hacerse con carácter general para todas las Comunas, sin perjuicio de aquellas actividades que, por su naturaleza, su carácter experimental o su especificidad, sólo pueden ser ejercidas en una o más comunas.

- Facultades de coordinación y control que conserva el Poder Ejecutivo y demás órganos de Gobierno de la Ciudad.

- En caso de tratarse de un programa, evaluación conjunta para determinar los resultados obtenidos, debiendo aclararse si es anual o semestral.

- Otros requisitos necesarios para el cumplimiento de los objetivos. (Nápoli, Vezzulla, 2007).

reconocerles a éstas claras potestades que hacen a la esencia de un régimen municipal autónomo como son, por ejemplo:

- La prohibición de crear impuestos
- La prohibición de endeudarse financieramente
- La incapacidad para auto-financiarse
- La no presencia de un órgano legisferante propio, toda vez que las autoridades comunales sólo pueden sancionar los actos administrativos de ejecución necesarios para su gestión”.

**Debemos considerar entonces que las Comunas no gozan de autonomía institucional, ya que no se dictan sus propias normas de organización y demás pautas fundamentales de convivencia, ni de autonomía política plena, desde el momento que su gobierno no cumple con los postulados de la separación de poderes- Tampoco se les concede a las Comunas la facultad de determinar sus propios procedimientos para la designación de sus autoridades y carecen de autonomía en el ámbito económico-financiero. El régimen comunal establecido en la Constitución Porteña establece un sistema de descentralización territorial de poder con un alcance de tipo administrativo, muy diferente a la descentralización municipal a la que alude la Constitución Nacional (v. gr. art. 123) (Sabsay, Pizzolo, 1999)<sup>46</sup>.**

---

<sup>46</sup> Sin ser el objeto principal de este estudio es interesante remarcar como los doctrinarios poseen diversas interpretaciones respecto del alcance constitucional y legal de la descentralización en comunas. En general son presentadas como entes autárquicos con alcance territorial. Dicha autarquía es limitada por un presupuesto determinado establecido desde un orden central. Las Comunas carecen de una universalidad de fines y de autodeterminación respecto de los fines públicos a perseguir, por lo que son organismos territoriales embrionarios destinados a cumplir ciertas funciones administrativas y políticas. A este efecto, la vigilancia o contralor administrativo –tutela- no es una negación de la descentralización sino, más bien, una afirmación de ésta y su alcance está limitado al control de legalidad/legitimidad (en principio sólo procede la “anulación del acto”) más no procede un control de mérito, oportunidad y conveniencia en relación a las facultades exclusivas. Sin perjuicio de lo expuesto, en un interesante seminario realizado el año pasado, importantes autores diferían en algunos alcances a este respecto. Como ejemplo, cabe citar que en opinión de Bianchi, las Comunas no son autárquicas porque la autarquía implica el reconocimiento de la personalidad jurídica, presupuesto propio, capacidad para generar recursos propios, etc. Para el autor no son personas jurídicas y son meras desconcentraciones territoriales del Gobierno Central para ejecutar (gestionar) en sus respectivos territorios las políticas diseñadas por los órganos del gobierno central. Para el Dr. Alberto Spota

La Ley de Comunas, por su parte, complementa otros ejes dentro del marco constitucional entre los que se destacan:

- La ley profundiza los ejes de descentralización y la participación ciudadana a través de las Comunas (art. 2). El concepto alude a la posibilidad de que el Ejecutivo de la Ciudad se desprenda de ciertas competencias, otrora bajo su exclusivo ámbito. Al mencionarse la palabra “gestión” se inviste a las futuras Comunas, con las limitaciones que se desarrollan a continuación, de ciertas potestades de “autogobierno” (Sabsay, Pizzolo, 1999).

- Establece las finalidades de la ley (art. 3). La ley menciona diversas finalidades que busca integrar desde otros preceptos constitucionales y legislación vigente. Las principales para este trabajo ya fueron señaladas al comienzo.

- Menciona los principios de la ley (art. 4). Se desprenden, desde los ejes principales de descentralización y participación, otros principios rectores de la norma que deberán ser tenidos en cuenta al interpretarla e implementarla. En alguna medida, son las metas hacia las cuales la descentralización debe avanzar.

---

más se aproximan a los entes públicos para-estatales de derecho local que a órganos descentralizados o a entes típicamente autárquicos, pues revisten competencia material, territorial, patrimonio y por sobre todo personalidad jurídica propia y diferenciada de la autoridad que las instituye (CABA). No existe la autarquía plena ya que de darse importaría autonomía y/o soberanía. Por su parte, el Dr. Andrés Gil Domínguez opinó que tienen status autonómico porque no son parte del Gobierno Central, por la elección directa, por el reconocimiento de competencias exclusivas y concurrentes y por la delimitación territorial (salvo el límite del interés general de la ciudad). María Angélica Gelli señaló que las Comunas fueron creadas por la Constitución sin que se les haya otorgado autonomía de ninguna especie, sino que gozan de autarquía en sentido débil (financiera). Más aún, a criterio de la autora la técnica de representación popular es una de las formas de participación cívica para el mejor contacto del cuerpo electoral comunal con sus representantes, quienes tienen acotadas funciones y no universalidad de fines. Por su parte, Gregorio Badeni opina que Las Comunas son órganos de gobierno que tienen a su cargo una gestión principalmente administrativa y política. Esto no modifica su caracterización como entes autárquicos de gestión principalmente administrativa, ni el control administrativo que ejerce sobre las Comunas el Gobierno Central. Se trata de personas de derecho público que integran el elenco de autoridades de la Ciudad, pero son distintas de los demás órganos de poder.

- Dentro de los límites constitucionales, la ley precisa las facultades exclusivas de las comunas (Art. 10). **Este es uno de los artículos más importantes de la ley y que sin embargo no tiene la claridad que algunos proyectos apuntaban que tuviera.** Este aspecto de por sí exige precisiones técnicas en el contexto legal, eventualmente por vía de reglamentación y sin alterar su naturaleza.

- En el Art. 11 detalla las competencias concurrentes. Como fuera dicho, son aquellas que se comparten con el Gobierno Central y que deben ser objeto de convenios de gestión (GCBA, 1999). **Si bien lo que se intenta con la descentralización es mejorar la eficacia de la administración, intentando evitar la duplicación de funciones, lamentablemente la Ley de Comunas no determina claramente como se ejecutarán estas competencias concurrentes.**

- Estas facultades pueden ser ampliadas por delegación del Poder Ejecutivo, en el marco de las limitaciones constitucionales (Art. 12). Desde luego, ello debe tener su correlato en las partidas presupuestarias correspondientes (principio de obligaciones con recursos). Debe ser igualitaria a todas las comunas (salvo razones de especificidad) y mediante convenios.

- Las Comunas además intervienen en la elaboración de las llamadas políticas especiales (Art. 13) aspecto que se proyecta sobre el diseño de temas tan importantes como salud y educación, entre otros.

- La elaboración del presupuesto es participativa (Art. 15), con la aclaración de que los recursos asignados a la Comunas deben ser suficientes para el cumplimiento de sus fines y proporcionales a las competencias atribuidas (Art. 16). La conformación participativa del presupuesto, que importa el desarrollo de un conjunto de actividades a través de las cuales las demandas sectoriales, las prioridades de la comunidad, los criterios de asignación de fondos y el programa

de inversión de la Ciudad se van definiendo paulatinamente con la participación de los ciudadanos.

- **La distribución entre las Comunas debe ser realizada conforme pautas de equidad, y con la participación del Consejo de Coordinación Intercomunal, que elabora una matriz presupuestaria en base a diversos indicadores (art. 17).** Se trata de la redistribución en función de equidad, mediante indicadores a definir por el Consejo.

**La ley no ha clarificado la cuestión.** Si bien existió debate legislativo respecto de si era o no conveniente que del texto de la ley surgiera el porcentaje del Presupuesto de la Ciudad que se destinaría al funcionamiento de las Comunas es importante señalar que es posible facilitar la tarea del Consejo Intercomunal y en tal sentido mencionar algunas propuestas incluidas en diversos proyectos y la posibilidad de recurrir a indicadores de medición y base de decisión.

- Otro aspecto principal de la ley es la coordinación intercomunal, a través del Consejo respectivo, como órgano de discusión y consenso entre las comunas y entre éstas y el Poder Ejecutivo de la CABA (Art. 39). Sus atribuciones están previstas en el Art. 41.

Está presidido por Jefe Gobierno e integrado por los presidentes de las Juntas Comunales. Su labor principal será la de coordinar, proponer criterios de integración, mediar en cuestiones de competencias y coordinar programas. Cabe tener en cuenta que las Comunas tienden a presentar un grado razonable de homogeneidad interna, aspecto que facilita la gestión. A partir de allí, y considerando la preeminencia del interés general, corresponde pensar en la coordinación y redistribución.

- Organismos de control y la intervención de las comunas<sup>47</sup>.

### **III.- 3.- El Gobierno Comunal**

El órgano de gobierno de las Comunas es la Junta Comunal. Se trata de un órgano colegiado y, por ende, **sus miembros deben trabajar mancomunadamente y alentar la participación en pos del consenso**. Se trata de la articulación de la política general de la ciudad con los vecinos, que algunos incluso ven como “el germen de un cambio profundo en la manera de hacer política en la Argentina” (GCBA, 1999)

La propia Constitución determina que presidirá la Junta Comunal el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna. Será él quien deberá conducir y articular la gestión con adversarios políticos, aspecto que de un modo tan claro y constante resultará novedoso en nuestro país.

Sin embargo, de las funciones exclusivas del Presidente solo resaltan la de representar legalmente a la Comuna, firmar los actos administrativos que emanen de resoluciones de la Junta Comunal o expedir órdenes de pago, pero requiere el consenso de la mayoría de la Junta Comunal para los actos que exceden lo meramente administrativo.

Es esencial entonces analizar esa característica, propia de un órgano ejecutivo colegiado. Al respecto existen distintas visiones y aportes sobre el funcionamiento colegiado a la vez que referencias a las características (estabilidad) de las decisiones adoptadas por un solo individuo o un órgano

---

47 Se mencionan los organismos de Control (Auditoría y Sindicatura de la Ciudad) y la posibilidad de establecer oficinas del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, la Defensoría del Pueblo y otros organismos de Control (Arts. 42 y 43). Por otra parte, se regulan la intervención de las comunas por las causales previstas en la Constitución de la CABA (art. 44 y siguientes). A diferencia de la Constitución Nacional, la cual permite que participen en la toma de decisión de la “intervención federal” tanto el Ejecutivo (cfr. arts. 99, inc. 20) como el Congreso (cfr. art. 75, inc. 31, CN); la Constitución de la Ciudad sólo habilita a la Legislatura para intervenir a las Comunas (Sabsay, Pizzolo, 1999)

colegiado y, dentro de éste, los aspectos principales de las decisiones unánimes o adoptadas por mayoría.

Las decisiones individuales son habitualmente sencillas de tomar. Es más complejo cuando la decisión es de un grupo ya que supone establecer reglas para la toma de decisiones que tengan en cuenta alguna limitación. **El tema es esencialmente complejo cuando la decisión que toma el Estado es en relación a qué bienes debe proveer a la sociedad** (Sola, 2004).

La regla más sencilla que resolvería el problema es la unanimidad. En otras palabras, no se puede tomar ninguna acción sin la aprobación de los demás. Su ventaja principal es que asegura un respeto máximo a la libertad individual. Aún una fuerte mayoría sería incapaz de subordinar a una minoría para asegurar los fines de la mayoría (Sola, 2004).

Los altos costos de negociación, tiempos y recursos hacen a esta opción inviable en este escenario. El amplio poder de veto daría a cada individuo un poder inmenso. Sin embargo, cabe recordar que aún apartándose de esta situación de unanimidad, las grandes decisiones (como podría ser la reforma de una constitución o la remoción de un jefe de gobierno) exigen un consenso muy consistente, con mayorías muy calificadas y procedimientos complejos. Al menos un consenso pasivo. Las constituciones políticas son mecanismos de autolimitación establecidos por la sociedad política para protegerse de sus propias tendencias a tomar decisiones equivocadas<sup>48</sup>.

Calhoun alegaba que jamás debería permitirse que un interés determinado adquiriese tanto poder como para imponer su voluntad a los demás, ya sea por medio de la fuerza o una votación<sup>49</sup>.

---

48 Spinoza, Baruch, *Tractatus theológico-politicus*, citado por Jon Elster, *Ulises Unbound*, Oxford, p.89. La cita proviene, a su vez, de Sola (2004).

49 “The Concurrent majority en acquisition on government”, Calhoun, John C., t. VII, *Gateway to the Great Books*, Chicago. Citado en Sola, 2004

A fin de asegurar el grado necesario de restricción, es decir, tener la certeza de que cada elemento respetaría siempre los intereses vitales de cada uno de los restantes, propuso Calhoun que toda decisión importante sólo debía adoptarse por “mayoría concurrente”. Es decir, la decisión debía ser tomada en forma unánime o por lo menos que la decisión mayoritaria tuviera el consenso pasivo de todos los interesados<sup>50</sup>.

Esto plantea la preocupación de que la mayoría pueda explotar o expropiar a la minoría. Paradójicamente, no son generalmente los votantes de menos recursos, una mayoría, los que expropián a los de más recursos, una minoría, porque en razón de las características del proceso político, muchas veces la inversa es más probable, es decir los de más recursos expropián a los de menos (Sola, 2004).

Se agregan a este análisis cuestiones tales como la inestabilidad<sup>51</sup> o la inconsistencia de las decisiones<sup>52</sup>.

**De todas formas, la decisión individual si bien tiene la ventaja de que presenta una mayor rendición de cuentas y menores dificultades para arribar a una decisión, posee la desventaja de que en general no alienta el consenso de la misma forma que las decisiones de un órgano multipartidario y colegiado.** Asimismo, vuelca todo el peso de cualquier decisión o situación en cabeza del decisor (especialmente en regímenes presidencialistas

---

50 Sola (2004).

<sup>51</sup> “En un proceso político de votación por mayoría podría no haber equilibrio. Es decir que dé lugar a resultados inestables. Un mecanismo político que tienda al equilibrio debe tener algunas características deseables, en principio no debe ser dictatorial... En esta idea se han examinado algunas reglas que exigen una mayoría de dos tercios o una votación mediante órdenes en las que los votantes ordenan las opciones en que los órdenes se suman” (Sola, 2004).

<sup>52</sup> Teoría de la imposibilidad de Arrow, premio Nobel de Economía, quien demostró que bajo ciertas condiciones, los grupos que deben decidir entre tres o más alternativas por voto mayoritario pueden ser incapaces de llegar a una decisión consistente. Sostiene que según quien establezca el orden de la votación será el resultado o dicho de otra forma, la importante y el poder de establecer la agenda, que puede determinar el resultado de la votación. Un voto mayoritario puede no ser consistente con el bienestar general ni necesariamente permitir un consenso con los otros partidos.

y no parlamentarios). No olvidemos, de todas formas que el Ejecutivo Central, a cargo de decisiones de mayor peso, está en cabeza de una sola persona.

En este escenario, es importante advertir que la decisión de un órgano colegiado requiere mayor consenso y por ende negociación y ser conscientes que una decisión mayoritaria no asegura en algunos casos una estabilidad o satisfacción del interés general. Los acuerdos políticos necesarios para gobernar pueden tornar más difícil implementar una decisión.

**Más allá de esas características, a priori las Comunas van a posibilitar el desarrollo de mecanismos de control ciudadano de las acciones de gobierno que van a resultar fortalecidos.** Y tal interacción puede ser vital en lograr una mayor cercanía con los deseos de los votantes y por ende buscar una mayor eficiencia.

En cuanto a su funcionamiento, la Ley de Comunas establece que cada Junta dicta su reglamento interno (art. 27) con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Asimismo, que la Junta tiene áreas de gestión (al menos una de Participación Vecinal y otra de Control Comunal).

**Las dudas surgen, por ende, del complejo entramado como órgano colegiado para facilitar el proceso de toma de decisiones.** En el caso de esta trabajo, puntualmente el aporte que pueda hacer este diseño a una mayor celeridad de gestión y al objetivo de eficiencia planteado por la norma.

En ese sentido, han existido recomendaciones a fin de que se designen Gerentes Comunales que sean los encargados de llevar adelante la gestión de los actos de gobierno aprobados por la Junta. La Junta, como tal, es un órgano eminentemente político, que requiere de un funcionario que pueda llevar adelante

los actos aprobados en un rol meramente ejecutivo como mayor celeridad<sup>53</sup>. Así y todo tales actos hoy están en cabeza del Presidente, por lo que tampoco evitaría los problemas de falta de consenso que puedan plantearse en el seno de la Junta.

### **III.- 4.- La Participación Ciudadana**

**La incidencia de la participación se observa desde la óptica de este trabajo a la posibilidad de legitimar algunas decisiones, acercarse a los deseos de los votantes y posibilitar el control ciudadano.** Se advierte esto desde la incidencia que podría darse entre la participación, el acercamiento a los deseos de los votantes y una mayor eficiencia de gestión.

**La noción de la participación ciudadana obedece a que la vida democrática moderna requiere de un rol cada vez más activo de la población.** La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir y luego, valga la redundancia, son gobernados por otros sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada. Ahora, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa (Sabsay, Tarak, 1997).

La participación transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo, le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados. La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones (Sabsay, Tarak, 1997).

---

53 La designación debiera realizarse por concurso público, y el designado tendría a su cargo el cumplimiento y coordinación operativa de las decisiones adoptadas por la Junta. Dependería jerárquicamente del Presidente y mensualmente debe presentar un informe de gestión a la Junta para su aprobación. (Napoli, Vezzulla, 2007).

En América Latina se ha consagrado explícita o implícitamente el derecho de la ciudadanía a participar en la definición e implementación de las políticas públicas. También se ha reconocido que este proceso está vinculado con la construcción de un Estado Democrático de Derecho<sup>54</sup>. Por otra parte, puede observarse que la participación empieza a ser valorada como instrumento de gestión<sup>55</sup>.

Dentro del encuadre teórico de la participación, Asenjo la refiere como el “involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos”<sup>56</sup>. Una definición más amplia define la participación como el proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental (Araya Dujisin, 2001).

En cuanto a los componentes activos de la participación, se señala que “Dado que la categoría “ciudadanía” constituye una categoría política que sólo cobra sentido con relación a la existencia de un estado del cual se es ciudadano, debe entenderse la participación ciudadana con relación a las decisiones estatales” (Ivan Lanegra Quispe). En tanto la participación supone el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y el monitoreo y fiscalización de las políticas públicas se diferencia claramente de la participación política (elección) y la participación social (agrupación).

---

54 “La traducción institucional del empoderamiento en los mecanismos de participación ciudadana ambiental” Ivan Lanegra Quispe, disponible en la biblioteca de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

55 Como señala Garrigos: “Por otro lado, en Europa se está planteando ya los actos administrativos con participación de la ciudadanía. Es decir, el acto administrativo deja de ser algo emitido por la autoridad administrativa, primero se escucha a los ciudadanos y no solamente en una audiencia pública, sino a través de e-mails y contactos electrónicos. Además, si no son obligatorios, deben referirse a ellos cuando dictan el acto administrativo; deben decir quién habló, qué dijo y por qué no lo tienen a cargo. Con lo cual, la participación ciudadana no requiere necesariamente de la creación específica de las comunas” (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, 2012).

56 Asenjo, Rafael; “Consideraciones sobre participación ciudadana”, en “Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental”, CEPA /Fundación Friedrich Ebert, Editores Eduardo Astorga J./Gonzalo Cubillos.

Entre los pre requisitos para la participación es importante señalar que debe ser informada, organizada y estructurada, oportuna y con mecanismos que inviten a la gente a sumarse. En general se sintetizan las etapas de la participación en tres: Información, consulta y concertación (Nicod, 1999).

Los ciudadanos ejercen sus derechos a los fines de controlar organismos públicos. “La noción del control ciudadano está íntimamente vinculada a la obligación de los funcionarios de rendir cuentas por sus actos de gobierno (“accountability”). Esto supone una cierta relación “**dialógica**” entre actores controlados y controlantes; las acciones y demandas ciudadanas tienen como objetivo generar algún tipo de respuestas desde el Estado, ya sea del organismo estatal controlado para que modifique (o no) determinadas medidas de gobierno, o de los propios organismos y mecanismos de control del Estado para que inicien acciones tendientes a controlar a los organismos o funcionarios denunciados. Estas interacciones entre las acciones ciudadanas y las instituciones estatales constituyen factores claves para entender la dinámica de las relaciones de “accountability” y las potencialidades y limitaciones del control ciudadano” (Ryan, 2004).

La literatura, en general, plantea que la noción de “accountability” comprende dos elementos básicos: la obligación de los funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (rendición de cuentas), y la capacidad de sancionarlos en casos de incumplimientos o violaciones a sus deberes (Schedler, 1999)<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> La literatura también distingue distintas formas de “accountability”. Particularmente relevante es la distinción entre “accountability” horizontal y vertical elaborada por O’Donnell (O’Donnell, 1999). La primera modalidad hace referencia a la operación del sistema intra-estatal de controles. La segunda se refiere a actores y mecanismos de control externos al Estado, y comprende tanto a los mecanismos electorales (también llamada “accountability” electoral) como a otras acciones que realiza la ciudadanía para controlar el funcionamiento de los órganos de gobierno. La “accountability” social basa su legitimidad en el derecho ciudadano de petionar ante las autoridades y por lo tanto no requiere que la demanda o reclamo específico sea compartido por el resto de la colectividad (Peruzzotti, Smulovitz, 2002); su ejercicio se justifica en cuanto derecho que corresponde a todo ciudadano por su condición de tal. A partir de esta distinción analítica entre mecanismos horizontales y verticales, ¿cómo funcionan y operan las acciones de control ciudadano? “La literatura plantea que la ciudadanía utiliza tanto herramientas institucionales como no institucionales para controlar a organismos de gobierno, y denunciar incumplimientos de funcionarios públicos” (Ryan, 2004).

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en octubre de 1996 contempla un elevado número de institutos para la participación ciudadana. En tal sentido, acentúa la clara tendencia favorable a la construcción de democracias participativas<sup>58</sup>.

En lo relativo a las formas de democracia semi directa están reconocidas la Iniciativa Popular de leyes, el Referéndum, la Consulta Popular y la revocatoria de mandatos de cualquiera de los funcionarios electivos de la Ciudad. Juntamente con estos institutos, el constituyente ha incorporado a la Audiencia Pública<sup>59</sup>, la que puede ser convocada por la Legislatura, por el Poder Ejecutivo o inclusive por las Comunas. **Es un importantísimo mecanismo de participación ciudadana**

---

<sup>58</sup> Tal como se sostuvo en el Caso Comunas ya mencionado, "el modelo de la CABA prevé mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que no sólo permiten reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa sino que también hacen posible fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales. Así, la adopción de un modelo institucional democrático participativo pretende superar situaciones de deslegitimación subjetiva. En este contexto, no cabe duda que las normas introducidas en el Título Sexto de la Constitución de la Ciudad - Comunas- constituyen uno de los instrumentos que la Carta Magna local ha previsto para instituir una mayor participación ciudadana, mediante la descentralización territorial de diversas competencias estatales en materia de gestión política y administrativa. Su principal cometido ha sido el de permitir que cualquier habitante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueda participar en la gestión de gobierno. Se buscó así, tal como surge de los debates en el seno de la Convención Constituyente, reformular el sistema de gestión centralista y burocrático vigente en períodos anteriores, al que se identificó como la causa-fuente de una profunda crisis de representatividad de las fuerzas políticas y del gobierno. Este modelo, considerado por los Constituyentes inadecuado para promover el progreso social e ineficiente en cuanto a la satisfacción de las demandas sociales, fue reemplazado por otro, estructurado sobre la base de una participación ciudadana amplia y democrática".

<sup>59</sup> Es un encuentro formal entre la población y los gobernantes para tratar un tema en particular, sea un proyecto de ley, una autorización municipal, u otra decisión que deban tomar las autoridades. Estos encuentros se desarrollan en el transcurso del proceso de toma de decisión. La finalidad de la audiencia es promover y facilitar la comunicación entre los gobernantes y la comunidad, a efectos de que las informaciones, opiniones u objeciones expresadas por los participantes en la audiencia sean tenidas en cuenta por los funcionarios al momento de tomar la decisión, y contribuyan a mejorar la calidad de la misma. Desde el punto de vista legal, la audiencia pública no tiene efecto vinculante: los comentarios y observaciones que expresen los participantes en la audiencia no obligan a las autoridades a actuar de esa forma. En algunos casos, sin embargo, los funcionarios sí están obligados a justificar su decisión y a explicar por qué decidieron apartarse de lo manifestado en la audiencia. La realización de audiencias públicas tiene una serie de ventajas para la ciudadanía y para las autoridades. A título de ejemplo, podemos mencionar las siguientes en relación a los ciudadanos: Oportunidad para opinar, objetar e incidir en las decisiones públicas; Oportunidad para conocer las perspectivas de otros ciudadanos y sopesar consideraciones ambientales, sociales y económicas; Igualdad de oportunidades para expresarse y para hacerse oír de todos los que intervienen; Oportunidad para la búsqueda de consensos. En relación a las autoridades: Oportunidad para comunicarse con una diversidad de actores sociales; Oportunidad para mejorar la calidad de las decisiones públicas, al permitir una adecuación entre éstas y las pretensiones y aspiraciones de los destinatarios de esas decisiones; Oportunidad para acceder a mayor información; Oportunidad para lograr y demostrar una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones.

**que si bien en sí no agrega competencias a las ya expresadas respecto de las comunas, produce efectos en la evaluación de planes y programas para decisiones más contrastadas y consensuadas.**

Otras formas de participación que pueden desarrollarse en las comunas incluyen las Consultas Públicas<sup>60</sup>; la Iniciativa Popular<sup>61</sup>; la Elaboración Participada de Normas<sup>62</sup>, entre otras herramientas.

Cabe resaltar que **todos estos mecanismos requieren insistencia, ser parte de la agenda.**

Cuando la participación se produce antes de una decisión se busca que el decisor esté lo mejor informado posible, no sólo a nivel técnico sino también, y sobre todo, en lo que hace al verdadero deseo de las personas. Se trata de saber lo que ellas quieren, pues serán ellas las receptoras de las medidas que se vayan a aplicar.

La participación posterior a la decisión, en cambio, sirve como medio de fiscalización y como modo de actuación conjunta en la gestión de esa decisión, o

---

60 La consulta pública es una de las formas de democracia semidirecta más difundidas. Se trata de un acto por el cual los gobernantes pueden someter a la opinión de la ciudadanía una propuesta o decisión pública. Puede tener efecto vinculante (referéndum) o no vinculante (plebiscito). En el primer caso lo decidido por la ciudadanía obliga a los gobernantes. Está expresamente prevista en el ámbito comunal

61 La Iniciativa popular habilita a los ciudadanos para que, una vez cumplidos ciertos requisitos, puedan presentar proyectos de leyes ante el parlamento, obligando al órgano legislativo a darle tratamiento. La normativa dispone los requisitos que deben cumplirse para poder llevar a cabo la misma estableciendo los requisitos formales en general relacionados con la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral; la presentación de la iniciativa por escrito con el detalle de, sus motivos, nombres de los promotores, número de documento, detalle de los gastos y sus firmas y la presentación de un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado con mención del o los promotores responsables de la iniciativa. En general se sostiene que no podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Esta prevista en la ley de comunas pero cabe advertir sobre la dificultad de conseguir el 1,5% de las firmas del padrón electoral.

62 Permite la participación de aquellos ciudadanos interesados, en forma previa a la toma de decisión por parte de los funcionarios responsables, a través de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo al Legislativo. Su carácter es no vinculante. En el caso de las Comunas, se podría plantear en el ámbito de la Junta Comunal o el Consejo de Coordinación Intercomunal, para la posterior presentación de la iniciativa ante el Jefe de Gobierno o la legislatura, según corresponda.

sea en su aplicación, que en definitiva es el momento crucial, pues en última instancia lo que importa cuando se decide es que lo decidido se transforme en una realidad en el terreno de los hechos.

Los mecanismos de participación pueden clasificarse también en cuanto a sus efectos<sup>63</sup> y cada una de ellos tiene una mayor utilidad en determinados aspectos de la gestión.

Debe resaltarse que la participación se vincula directamente con el acceso a información<sup>64</sup>. La eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuenta. La desinformación y la información inexacta o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de participación pública. La legislación en nuestro país y en nuestra ciudad incluyen mandatos expresos a fin de que el Estado proporcione la información pública que se le solicita, salvo unas pocas excepciones. Información es transparencia y la transparencia mejora la eficiencia.

---

63 Algunas formas de participación no obligan a los gobernantes. Desde el punto de vista del derecho esto se expresa diciendo que ellas no tienen efecto vinculante. La argumentación servirá para decidir mejor, pero de ningún modo para tomar un único rumbo decisorio. Pero otras formas de participación, en cambio, obligan a la autoridad. En estos casos se dice que tienen fuerza vinculante. Ejemplo de ello son llamadas formas semi-directas de democracia, como en un referéndum o plebiscito. Se denominan de esta manera porque se trata de decisiones que son tomadas directamente por los habitantes

64 El Libre Acceso a la Información incluye el acceso, por parte de cualquier persona, a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos. También abarca la información sobre políticas, programas, planes y proyectos; la información sobre las diversas instancias de toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas. Es importante siempre tener en cuenta que la información debe ser suministrada de modo adecuado y debe ser veraz, agregando la gratuidad. En este punto, observamos a la Comuna como un canal, un vehículo de Información y participación, para canalizar las necesidades de la ciudadanía acorde a tratados internacionales y legislación nacional y de la ciudad. El ejercicio de los derechos políticos, entendidos en ese claro sentido, está expresa y plenamente garantizado por el Art. 62 de la Constitución de la Ciudad, que en la especie no puede ser ignorado. Por demás, esta norma se enraíza en el sistema federal, y refleja igualmente los derechos garantizados por los tratados internacionales con jerarquía constitucional, conforme establece el inciso 22 del Art. 75 CN (Art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica). Esto se refuerza con la mejoría que trae aparejada la información para la calidad de la democracia y la relación que existe entre la posibilidad de obtener información y la cercanía a la misma (Principio de Inmediatez).

Ahora bien, a estos efectos, la Constitución refiere para ello a un organismo consultivo y participativo. Se trata del **Consejo Consultivo Comunal**, de carácter consultivo y honorario, con distinta representación, siempre asociativa. Por otro carril, se encuentra la representación política en la Junta (a través de los partidos políticos de la ciudad o partidos vecinales o barriales).

La Ley de Comunas refiere a “facilitar la participación en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos”, “promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa” y “consolidar la cultura democrática participativa” (art. 3, incisos b, c y g). Se resalta como principio la gestión pública participativa (art. 4, inciso e).

Asimismo, la ley incorpora competencias del Consejo Consultivo entre las que se destacan "Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto de la Comuna y definir prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos" y "Efectuar el seguimiento, evaluar la gestión Comunal y supervisar el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la Comuna" (artículo 35 incisos a y b).

Se agrega a esto, desde luego, el presupuesto participativo que analizaremos más abajo.

La participación cuenta con mecanismos que posibiliten la incidencia de los votantes respecto de un mayor control y una mayor claridad de que lo desean recibir del Estado por lo que aportan. Sin embargo, hemos visto que dependen de ser parte de la agenda y de la real incidencia que puedan tener en el gobierno comunal.

### **III.- 5.- Presupuesto**

En líneas generales, en un esquema como el que propone la Ley de Comunas, basado en la coordinación y la concertación entre las Comunas y el Gobierno Central, se intenta que el supuesto incremento del gasto resulte absorbido por el ahorro de recursos que generará una gestión más rápida y focalizada en los problemas reales de la ciudadanía. Por otra parte, que la descentralización y la creación de las Comunas se traduzca en un importante ahorro social: Un ahorro para el conjunto de la sociedad que va a comenzar a realizar una adecuada utilización de su tiempo y sus recursos, evitando los largos viajes, embotellamientos y filas para realizar trámites en el centro de la Ciudad<sup>65</sup>.

Para nuestro análisis, las Comunas inciden en la variable presupuestaria de tres formas: 1) La existencia de presupuesto propio para atender a las competencias descentralizadas, 2) La participación ciudadana en la propuesta de presupuesto comunal y 3) La necesidad de establecer coeficientes de redistribución comunal por pautas de equidad.

En el primero de los casos, en este contexto de descentralización de tareas, gastos y recursos cabe atenerse al principio de correspondencia fiscal: **Las reparticiones serán fuertes o débiles en la medida que dependan del dinero de las demás, y estará en función de lo que reciban su verdadera posibilidad de satisfacer las necesidades de los vecinos.**

Lo que se busca garantizar es que no exista una descentralización de servicios sin correlato en materia de recursos para afrontar su prestación (garantía del artículo 130 de la Carta Magna local).

El hecho de contar con un presupuesto propio obedece a un mejor conocimiento de las necesidades de los habitantes de las comunas. Al respecto, la ley 70 (de presupuesto) otorga a las comunas en su art. 6, como hemos reseñado, el carácter de jurisdicción a los fines presupuestarios.

---

65 [www.comunas.buenosaires.gov.ar](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar)

Sin embargo, a la fecha no ha sido así ya que las comunas tienen asignado un presupuesto propio pero no como jurisdicción propia sino en el contexto de otra jurisdicción<sup>66</sup>. Tampoco ha quedado clara la discriminación con los gastos de las unidades de atención desconcentradas y el verdadero presupuesto disponible por cada comuna. Por otra parte, la gestión de presupuesto viene siendo progresiva, por lo que las comunas no cuentan aún con las competencias y presupuestos previstos por la ley, de acuerdo al cronograma mencionado más arriba.

Se suma a ello, como hemos resaltado, que las Comunas no tienen un rol legislativo y no pueden crear tasas o impuestos, por lo que los aspectos a analizar son básicamente los alcances del presupuesto, su elaboración y su ejecución y fiscalización. Tampoco pueden definir su propio presupuesto por lo que su propuesta está condicionada por las decisiones del Poder Ejecutivo y la Legislatura.

En este punto, deben evitar la tentación de gastar sin rendir cuentas por lo que no deben recaudar, ya que la recaudación es central, pero la comuna solo decide la forma de gastar el presupuesto delegado por las competencias descentralizadas. Mencionamos más abajo el efecto fly paper del federalismo fiscal.

Sin perjuicio de ello, resaltamos que la propuesta presupuestaria es participativa, para contener una adecuación más fuerte de las necesidades y los recursos requeridos.

---

<sup>66</sup> El Presupuesto 2013 no caracteriza a las Comunas como "Jurisdicción" en los términos de la Ley N° 70 de la ciudad. Se refiere como "subJurisdicción 90", denominación no incluida en la Ley N° 70 y que en la práctica remite a la Jurisdicción de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana del gobierno central.

El presupuesto no debiera resultar algo técnico e inalcanzable sino algo sujeto a discusión pública de todos los involucrados. El presupuesto participativo debe ser un espacio público no, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo trasladar las prioridades de los ciudadanos hacia la “agenda” de las políticas públicas, además de poner en manos de los ciudadanos un canal de control sobre el uso que el gobierno da a los recursos públicos.

Aún así, en la actualidad no está prevista una incidencia real y concreta de los ciudadanos en el presupuesto comunal. Es decir, los ciudadanos tienen poca incidencia en la propuesta comunal, que tampoco tiene a su vez asegurada incidencia en el proyecto de presupuesto remitido por el gobierno central y aprobado por la Legislatura. Demasiadas variables como para asegurar un resultado concreto a la fecha<sup>67</sup>.

Esto implica, por un lado, la necesidad de una regulación legal que establezca quiénes son los actores políticos de la consulta, las fechas del año en que deben realizarse, el efecto de las opiniones vertidas por los consultados, etc.; pero por otro lado que el procedimiento sea informal con la flexibilidad suficiente para permitir que cada comunidad o región lo adapte a sus características propias, y que también se vaya modificando a través del tiempo.

Por último, el objetivo de realizar una distribución conforme **principios de equidad**. Como se viera, el Consejo de Coordinación Intercomunal tiene claras y expresas funciones de generar criterios de distribución y compensación y esto

---

<sup>67</sup> El presupuesto elaborado por cada comuna, luego del procedimiento participativo previsto por la Constitución y la Ley n° 1777, una vez aprobado por la Junta Comunal, será remitido al Consejo de Coordinación Intercomunal. En dicho órgano se debe consensuar su articulación con los proyectos elaborados en las diversas Comunas para remitir un anteproyecto al Gobierno Central que sirva de base junto al resto de las previsiones propias de éste último, para el proyecto de presupuesto que debe remitirse a la Legislatura para su aprobación final. En esto es importante aclarar que el presupuesto de la Ciudad va a seguir siendo uno solo, pero va a contemplar los fondos para que cada Comuna los destine de acuerdo a su propio plan (participativo) de gestión (Cortina, Gomez, Galotti).

también debe darse a través de un planeamiento concertado y coordinado entre el Poder Ejecutivo y las Comunas -art. 4, inciso d-. La compensación mediante remisiones presupuestarias ya asignadas, sin embargo, solo puede ser autorizada por la legislatura.

La ley no ha precisado estas pautas de distribución, pero al menos continúa la manda constitucional al establecer que las partidas se distribuyen entre las comunas teniendo en cuenta pautas de equidad (artículo 17 de la Ley de Comunas). La ley es igualmente clara es disponer que "el Consejo de Coordinación Intercomunal elabora una matriz presupuestaria basada en indicadores sociales, culturales, económicos, ambientales, demográficos y urbanísticos que permita generar criterios de distribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre los distintos barrios y zonas de la ciudad".

Sin embargo, a la fecha, no se ha previsto una pauta de equidad para la redistribución del presupuesto.

### **III.- 6.- Corolario**

Las comunas poseen competencias que, en lo que hace a las exclusivas, surgen como de acotada incidencia. Se trata principalmente del mantenimiento de espacios verdes y calles secundarias y allí podría haber incidencia en objetivos de eficiencia. El resto refiere a la presentación de proyectos de ley, propuestas de decreto, de presupuesto participativo, etc. que requieren una consideración del Poder Ejecutivo Central o la Legislatura de la Ciudad.

Las competencias concurrentes agregan un mayor panorama de acción pero para ello es fundamental la coordinación con el Gobierno Central sin la cual no podrán ejercerse. Hemos resaltado la importancia de los convenios de gestión,

en cuanto acuerden las pautas de acción y coordinación, evitando costos de negociación permanente. Sin embargo, requieren voluntad política de coordinación que los genere y sostenga. Es decir que las comunas pierden gran parte de acción de no estar articuladas con el gobierno central. Como hemos visto, se trata de importantes facultades relacionadas con poder de policía, servicios públicos, obras (proyectos de impacto comunal), demandas y necesidades sociales, proyectos comunitarios, resolución de conflictos y entidades vecinales.

Sobre ello inciden además las otras variables. El diseño de Gobierno para la toma de decisiones en el marco de las competencias, resulta novedoso, invita al consenso (con la consecuente ventaja de la mayor fortaleza de las decisiones estables) pero presenta una clara incógnita en función de la dinámica que puede presentar en la práctica. La principal incógnita es que el régimen de gobierno elegido, con un sistema de 7 comuneros no dificulte la dinámica de la gestión, por los aspectos supra reseñados y coadyuve, por el contrario, a soluciones más consensuadas y estables.

Los mecanismos de participación ciudadana, por su parte, serían los indicados para complementar la fortaleza de estas decisiones y lograr un mayor acercamiento a los deseos de los votantes. Al decir de Nino (1992), la colaboración ciudadana en la toma de decisiones públicas constituye una forma de asegurar el Estado de Derecho y, asimismo, la consiguiente estabilidad del sistema político.

Sin embargo, en este caso la incógnita es la voluntad política que se pueda tener para fomentar la participación y la poca presencia en la agenda de estos mecanismos, a través del Consejo Consultivo Comunal y la Junta Comunal. Los mecanismos pueden estar presentes en la normativa pero requieren ser sostenidos en la práctica para poder ser efectivos. Ser parte de una agenda de gobierno. Tampoco resulta menor el hecho de que los vecinos de la ciudad, quizá

por falta de conocimiento y difusión, no han llenado los espacios de participación a fin de aprovechar y generar nuevas y mayores instancias.

Por otra parte, se ha destacado la participación como aproximación a los deseos de los votantes, que es precisamente la clave comunal. Sin embargo, la participación no puede exceder los límites de las propias competencias. Es decir que aún en el mejor supuesto de utilización de la participación no podría incidir más allá de las acotadas competencias que, como hemos visto, son reducidas salvo un acuerdo de relevancia con el Poder Ejecutivo central en las facultades concurrentes.

Por último, el esquema presupuestario se relaciona con las competencias y el manejo que pueda hacer el gobierno comunal. También con los mecanismos de participación, al ser un presupuesto de elaboración participativa. Todo ello tiene relación con la voluntad política de transferir recursos desde el gobierno central, de sostener los mecanismos de participación ciudadana para que el presupuesto sea participativo y de ejecutarlo en función de la relación de los deseos de los votantes.

Especialmente también se relaciona con los objetivos de equidad al tener que reflejar un redireccionamiento a zonas menos favorecidas. Circunstancia que no ha sido precisada en el texto constitucional ni en la Ley de Comunas y que obliga por ende a un esfuerzo concreto y permanente en la práctica que, por otra parte, escapa claramente a la facultad Comunal y que se redirecciona hacia el Consejo de Coordinación Intercomunal y, con mayor precisión, a la decisión del Poder Ejecutivo Central y la Legislatura (que son quienes remiten y aprueban el presupuesto, respectivamente). Es decir, el esquema de equidad no es a priori una variable comunal o al menos no es exclusiva.

#### **IV.- Análisis Económico del diseño institucional de las Comunas y sus**

## objetivos de eficiencia y equidad

### IV.- 1.- Introducción del Capítulo

Cuando se analiza un proceso político e institucional como la descentralización en comunas, los aportes de la teoría económica son valiosos. El análisis económico que se formula más abajo se enmarca en la importancia del diseño institucional (antes subrayado) y en las motivaciones de los políticos (y el ser humano en general) para actuar.

En cuanto al aspecto institucional, **es el propio diseño de las comunas el que tiene efectos, a partir de las competencias delimitadas, en los intercambios de bienes y servicios públicos**. Como se ha dicho, es precisamente al sistema de competencias al que le cabe mucha de la responsabilidad del éxito o el fracaso en la creación de la Comunas (Sabsay, Pizzolo, 1999) y el que más se debate actualmente junto a las atribuciones presupuestarias.

El diseño de competencias, como se ha expuesto más arriba, surge de la propia Constitución de la Ciudad (a partir del artículo 127 y siguientes) y recién se completó (tras persistentes demoras que analizaremos más abajo), fruto de la sanción de la Ley de Comunas y sus posteriores normas modificatorias y complementarias (especialmente disposiciones reglamentarias emitidas desde el Poder Ejecutivo). Aún hoy permanece en puja el diseño institucional, con intervención de diversa intensidad por parte de los tres poderes del Estado.

Ahora bien, la Ley de Comunas, por la demora en ser consagrada y precisamente para poner fin a esa demora con los consensos posibles, contiene algunas omisiones y puntos que no han sido abarcados debidamente. **La ley ha carecido especialmente de precisión en cuanto a la distribución de competencias** (y por ende de poder político y económico a la luz de nuestro

análisis). Por otro lado, una eventual intención de atribuir a las Comunas cualquier competencia fuera de las enunciadas en la Constitución de la Ciudad o menor a las mismas, requiere previamente de la reforma de dicho texto<sup>68</sup>. A su vez, el debate respecto de las competencias fijadas por ley también son objeto de propuestas de reforma y la misma, para prosperar, debe ser acompañada de un amplio consenso.

**Nos referimos por ende a las limitaciones que impone el diseño institucional por su consecuente alcance de las competencias y la real incidencia del gobierno y la participación comunal.**

En segundo lugar y a partir de este debate que se enuncia, las comunas son un ejemplo de lo que la teoría de la elección pública enmarca en cuanto a los **incentivos de los funcionarios públicos para actuar**. La motivación para efectuar diversas acciones o, especialmente, omisiones, junto a los consecuentes efectos de tales decisiones. Esta cuestión explica muchas de las decisiones y cuestiones que este análisis aborda.

Siguiendo a Bour<sup>69</sup>, “La teoría de la elección u opción pública (Public Choice Theory), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. Partiendo del individualismo metodológico, sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social. Además estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, las elecciones como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar

---

68 Esta directriz constitucional significa un “techo ideológico” que la acción del Legislador ordinario de la Ciudad no puede ignorar ni superar, sin viciar sus actos de inconstitucionalidad (Sabsay y Pizzolo, 1999).

69 <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

decisiones colectivas y públicas”.

Es que las comunas implican, por un lado, la transferencia institucional de poder político<sup>70</sup> con las resistencias que ello conlleva a un gobierno central y sus ansias expansionistas, el “*Leviatán*”. Desde ese esquema, surgen las ventajas y desventajas de toda descentralización, como estadio desarrollado de una mera desconcentración y que conlleva necesariamente la voluntad política de ceder y desprenderse de poder político o, al menos, de refrendar en elecciones locales la representación vecinal colegiada y complementaria del poder del Gobierno de la Ciudad.

Como hemos destacado la noción de descentralización inspiradora del sistema de comunas obedece a considerar que la instancia local es donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de los habitantes del lugar, ajustando la gestión en forma adecuada a resultados de ello. La proximidad permite, asimismo, una mayor y más constante intervención y acceso a la información en todos los procedimientos y decisiones políticas de importancia para el ámbito de la Comuna, lo que incrementaría la transparencia y enriquecería el intercambio de opiniones. Existe una relación más directa con el representante del gobierno comunal y la legitimidad de sus actos<sup>71</sup>.

Allí es donde la descentralización puede servir también como restricción a los deseos de expansión del gobierno central, cuyos políticos pueden actuar motivados no necesariamente por los deseos de los ciudadanos sino por los propios. Al menos, en este último caso, la proximidad y la rendición de cuentas más efectiva de una descentralización, puede constituir un contrapeso para este escenario para configurarse y ajustarse a una mínima exigencia del ciudadano, en

---

70 "Lo que se estaba debatiendo era una cuestión de poder. Porque descentralizar significa compartir el poder con los vecinos..." sostenía el diputado m.c. Enrique Olivera en el debate de la ley N° 2.405 (Sanción: 16/08/2007, Promulgación: Decreto N° 1.276/007 del 07/09/2007, Publicación: BOCBA N° 2767 del 13/09/2007). Dicha ley fue la primera que pudo fijar fecha de elecciones, pospuesta luego varias veces.

71 Nápoli, Vezzulla, 2007

relación a un mínimo equilibrio entre lo que paga y aporta y por otro lado lo que recibe (Buchanan, Tullock, 1969).

Por otra parte, es importante destacar, en el equilibrio entre gastos y recursos, que cuando el nivel del sector público no perciben impuestos, como en este caso las comunas, existe un problema de ilusión fiscal, efecto de transferencia fly paper que incide en este equilibrio<sup>72</sup>.

**Se trata en este segundo punto, de atender a:**

**- Las dificultades de que los gobernantes tomen decisiones que implican delegar poder y de efectuar en forma consecuente la transferencia de competencias, y**

**- Las pujas entre poder central y descentralizando por el ejercicio de las competencias, reflejado en variables presupuestarias.**

**Dichas dificultades obedecen a las restricciones que operan en los gobernantes al realizar sus elecciones en el ejercicio de la función pública y sus ansias expansionistas.**

En dicho contexto, en el presente capítulo analizaremos la descentralización desde los aportes de la teoría económica. Se incorporan opiniones especialmente de los siguientes aspectos de federalismo fiscal:

- **Tamaño de Gobierno y Tendencia hacia descentralización o centralización**

---

<sup>72</sup> "Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al "menos parte" del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes. Como demostrara Winer S. (1983), tal reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo. En la literatura, este efecto - conocido como el "flypaper effect" - ha cosechado un número importante de aproximaciones con diversas explicaciones del porqué las transferencias inducen a un incremento de gasto público mayor al pronosticado por el enfoque normativo, al tiempo de no poder evitar su posible reversión, al señalar que "el dinero se adhiere donde pega" ("money sticks where it hits")" (Piffano, 2005)

- Roles del Gobierno Central y del descentralizado según la teoría
- Formas de concurrencia y asignación

Se resaltan las diferencias que existen entre las funciones de asignación (incidencia de la eficiencia), redistribución (por pautas de equidad) y estabilización (en términos macroeconómicos). Tales cuestiones son asignadas por la doctrina a un mayor rol local o central, respectivamente.

#### **IV.- 2.- Análisis positivo de los alcances económicos de la descentralización.**

##### **a.- Imposibilidad de señalar a priori un modelo o tamaño de organización del Estado o una determinada tendencia hacia la descentralización o centralización**

Al centrar el análisis económico de la descentralización en comunas corresponde considerar, en una primera instancia, las ventajas atribuidas a la centralización y a la descentralización de niveles de gobierno.

**En primer lugar, cabe aclarar que no existe un "modelo" de descentralización que se aplique a todos los casos porque no todos los "tamaños" y organizaciones administrativas y fiscales son iguales.**

Cabe reiterar aquí la cita de Núñez Miñana (1998) respecto de que "el principal interés de los avances teóricos registrados en las últimas dos décadas en el tema del federalismo fiscal, se refiere a las condiciones para que **la composición por niveles de gobierno del sector público en un país federal sea eficiente, vale decir, alcance el óptimo social desde el punto de vista de la asignación de recursos**".

Agrega el autor que "La eficiencia de una composición del sector público que abarcara un gran número de niveles de gobierno, cada uno de ellos con diferente tamaño de área de prestación, ya que en principio el tamaño óptimo sería diferente para cada uno de los bienes públicos y solo por coincidencia un cierto tamaño sería común para varios servicios. Sin embargo, en la práctica el número de niveles de gobierno está limitado a unos pocos de toda forma que los sistemas efectivamente existentes no necesariamente se adecuan en su totalidad al óptimo descrito. **Hasta aquí se supuso que era posible trazar los límites de cada gobierno local de forma de hacerlo coincidir con la zona en que terminan los beneficios del gasto (y la incidencia de los tributos)**. Como la delimitación de provincias deviene de un hecho histórico en principio no modificable, en la práctica la situación actual no permite cumplir ese requisito. Existen en principio dos soluciones para eliminar este problema: a) arreglos directos entre las jurisdicciones para las cuales se producen derrames (positivos y negativos) de forma de compensar pecuniariamente estas externalidades de gobiernos locales; esta solución si bien es posible es institucionalmente dificultosa; o **(b) trasladar a un nivel de gobierno superior que abarque territorialmente tanto las zonas que derraman beneficios (o incidencia) y las que reciben los derrames de forma de internalizar en dicho nivel de gobierno las externalidades presentadas. Por lo tanto, este problema tiende a favorecer la prestación del servicio en un nivel más elevado de gobierno y a reducir la importancia relativa de los niveles inferiores"** (Núñez Miñana, 1998).

En forma coincidente señala Piffano que "La implicancia final del enfoque, es que una mayor descentralización del poder fiscal permitiría contar con mayor efectividad al cumplimiento de la regla de eficiencia Wickselliana a la vez de garantizar un escenario de mayor nivel de libertad política de los individuos. Sin embargo, **no puede extraerse a priori cual debiera ser el nivel óptimo de descentralización (o centralización)**, pues en su definición influyen otras variables. En la práctica existen muchos tipos de federalismos, abarcando extremos de gran descentralización (Suiza) y otros de una fuerte centralización (ex-URSS)". Recuerda el autor en que en la nueva corriente de la "political economy" del federalismo fiscal, se plantean estas cuestiones básicas, en cuanto al nivel óptimo de la organización, con injerencia de la escuela del public choice y otras, debido a aspectos eminentemente políticos, como lo es el ejercicio de la

libertad individual y las garantías a los derechos humanos de los individuos en cada región.

Nuestro país se caracteriza por un diseño federal, con amplio reconocimiento del poder y competencia originaria de las provincias y la autonomía plena de los municipios, aunque más no sea desde lo formal constitucional. Quizá sí deba señalarse que la atribución de la legislación de fondo y de presupuestos mínimos en diversas materias como la ambiental restringen dicho diseño federal (aspecto que sucede en menor medida por ejemplo en los EEUU donde los Estados pueden legislar temas de fondo a su criterio). Sin embargo, la mayor complicación en la práctica está dada por una mayor concentración en materia fiscal que lo que señalan las directrices constitucionales y, desde luego, una limitación mucho más marcada de las competencias de las provincias y, en especial, los municipios. Esto incide también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con diseño constitucional híbrido<sup>73</sup>) y, a su vez, en las comunas dentro del territorio de la misma.

Ahora bien, si asumimos la elección de una organización federal o unitaria como algo dado en cada país por su propia constitución y por la traza política, el objetivo pasa por analizar que esta división en agencias y niveles de decisión puede ser más o menos desconcentrada y más o menos descentralizada dentro del modelo adoptado. Este libre juego es el que quizá ha permitido que en nuestro país, a partir de un diseño constitucional determinado, se adviertan en la práctica modificaciones de contenido legal infraconstitucional.

---

<sup>73</sup> Señala Sabsay que es un sujeto de derecho público, de alguna forma sui generis; Goza de autonomía. Tiene un estatus superior y distinto de la calidad de "Capital Federal de la República" y difiere en su estructura legal tanto de los Municipios como de las Provincias. Tiene un rango superior a los municipios, pero sin llegar a constituir una provincia (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, 2012).

Si uno observa la escena mundial podría verse tentado, a priori, por observar una tendencia centralizadora, fruto de la globalización, los mercados comunes y por entender que el gobierno central posee un rol innegable y de mayor precisión en relación a políticas de estabilización, anticíclicas e incluso de redistribución en dicho contexto.

En esta línea se recuerda que "ya hacia fines del siglo diecinueve, Alexis de Tocqueville predecía que el gobierno estaba en un camino hacia la centralización al afirmar que: "...en las eras democráticas que se abren ante nosotros... la centralización será el gobierno natural". Poco más tarde, ecos del pronóstico de Tocqueville se encuentran en la "Ley de Bryce", que establecía que "el federalismo es simplemente un paso transitorio al camino del gobierno unitario", (Mc Whinney, 1965). Como se decía, las tendencias registradas en la primera mitad del siglo veinte y aún después, en especial en los países industrializados, corroboraban tales pronósticos"<sup>74</sup>.

**Dicho análisis resalta que "en el caso del bien público (de consumo conjunto por la población) los beneficios no pueden dividirse territorialmente (por ejemplo defensa exterior) y por lo tanto la gestión es central, a través del Gobierno Nacional. Sin embargo, gran parte de los bienes públicos (en especial los "bienes preferentes" como la educación, salud, vivienda) tienen beneficios con clara incidencia territorial delimitada".**

Este dato no es menor en el análisis que nos ocupa, **la existencia de bienes públicos delimitados territorialmente**, ya que implica "no solo la posibilidad sino la eficiencia de la prestación de dichos servicios por parte de gobiernos con jurisdicción territorial menos extensa que la totalidad del país o región centralizada. En sí, la introducción de bienes públicos regionales (por

---

74 Núñez Miñana (1998) con referencia a citas de Oates

oposición si se quiere a bienes nacionales) no significa automáticamente la necesidad de gobiernos locales que los presten. **En un estado unitario sería posible la aparición de diferentes niveles regionales de prestación de un cierto servicio, con una correlativa y diferente presión tributaria entre las diversas regiones:** la igualación (territorial) entre beneficio (regional) marginal y costo (regional) marginal aseguraría el nivel óptimo de gasto público en cada región, no existirían redistribuciones territoriales a través de estos bienes públicos "regionales" (Núñez Miñana, 1998).

Sin embargo, por otra parte, se ha afirmado que esta tendencia central no es absoluta y que, de hecho, últimamente ha existido un empoderamiento de niveles locales con mayores roles de gobierno.

En nuestro ámbito, podemos señalar por ejemplo el discurso del Sr. Jefe de Gobierno en la apertura de las sesiones legislativas 2012: "Tenemos que ir hacia un nuevo esquema, con creciente protagonismo no solo de las provincias, sino también de los municipios, que son los que están más cerca de los problemas concretos de la gente. **Esta es una tendencia mundial: la descentralización del poder para una mejor participación de los ciudadanos.** Pero esto debe darse dentro de un marco institucional previsible y sin los altos niveles de discrecionalidad actuales. Los problemas de coordinación entre la ciudad y la Nación son, ante todo, reflejo de una gran cantidad de fallas institucionales, de debates que no se terminan de saldar, como la coparticipación federal, el régimen fiscal, las políticas metropolitanas y las políticas de educación, salud y transporte. Estos acuerdos básicos no pueden seguir siendo postergados año tras año"<sup>75</sup>.

Como señalara R. Bird, al analizar el federalismo fiscal en los Estados Unidos, **la mayor descentralización puede implicar el "debilitamiento" de los estados ante el poder central, aunque en apariencia se plantee como un**

---

<sup>75</sup> [www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar)

**federalismo mayor, debido a la mayor descentralización hacia los gobiernos locales o municipales.** Señala Bird, "en particular, a lo largo del tiempo este proceso ha implicado una debilidad creciente del rol de los estados en el sistema federal de los Estados Unidos, en tanto es esencialmente el rol de los estados en relación al gobierno federal, lo que define cuán federal es un sistema federal"; agregando, "los estados...constituyen ahora poco más que otro grupo de presión del sector público y un conjunto de agencias administrativas intermedias...entre el gobierno federal y los gobiernos locales y los ciudadanos"<sup>76</sup>.

Los autores analizados parecen concluir que de los estudios recientes sobre federalismo es más importante "...el proceso del federalismo que su producto", agregando que "la inevitable conclusión de esta línea de pensamiento..., es que la naturaleza de las instituciones fiscales dentro de las cuales se adoptan decisiones de política a lo largo de un período y la evolución de esas instituciones, constituyen características más importantes de cualquier federación que los resultados que emergen de ese sistema en cualquier punto particular del tiempo" (Núñez Miñana 1998).

En segundo lugar y también en relación a estas posturas, Oates señala que a priori **tampoco es posible determinar una conclusión o afirmación en el sentido de una clara tendencia centralizadora o descentralizadora, lo que requiere en todo caso un análisis más especializado y, en todo caso, más complejo de instituciones fiscales, sobre todo en el terreno práctico (Piffano, 2005).** Es decir, no existe un modelo predeterminado de tamaño del Estado o de descentralización sino que depende de cada caso ni puede decirse que exista una tendencia global clara descentralizadora.

---

76 Citas de Piffano (2005) con cita a su vez de un estudio de Porto, A.

De acuerdo con el análisis de la organización más unitaria o federal y más centralizado o descentralizada, unidades como las comunas tienen relevancia en el contexto de la tendencia creciente a fortalecer gobiernos locales. Ello, en el contexto del diseño constitucional nacional con fuerte respaldo a los poderes provinciales e incluso la autonomía municipal<sup>77</sup>.

### **b.- Rol de Gobierno Central y del descentralizado**

Es cierto por ende que debe tenerse cautela por cuanto no todos los "tamaños" y organizaciones de los Estados son iguales ni todas las tendencias descentralizadoras pueden ser tomadas como concluyentes. No pareciera existir en función de ello una conclusión predeterminante a efectos de este trabajo pero resulta relevante observar las ventajas y desventajas que se señalan respecto de cada modelo: A priori el **manejo centralizado de ciertos bienes públicos (por ejemplo defensa) y de cuestiones más globales como podría ser la redistribución regional. Por otro lado el manejo descentralizado de bienes públicos preferentes y la mayor identificación territorial que se da entre los deseos de los votantes y el rol del Estado.**

**Se señala el rol en cuanto a la responsabilidad primaria del gobierno central en las políticas fiscales de distribución y estabilización (políticas anti cíclicas). Los argumentos al respecto precisan que la política fiscal al respecto está directamente relacionada con la política monetaria y crediticia, propia del gobierno central.** Asimismo, en la reducida capacidad de los gobiernos locales para evaluar la demanda agregada (ya que no es su ámbito de

---

<sup>77</sup> Ello no implica que, como sucede a veces en la práctica, cuestiones políticas y económicas coyunturales del reparto del poder determinan un manejo centralizado no necesariamente prevista en el diseño constitucional. De hecho, tal como cita Piffano (2005) con mención a Porto, "el proceso" del federalismo ha implicado un creciente poder discrecional del nivel nacional de gobierno por sobre los poderes provinciales, a pesar de la transferencia de servicios".

acción) y la existencia de arbitrajes Interregionales de los agentes económicos ante los incentivos fiscales y las señales que se emiten desde diversas regiones.

**En los aspectos de redistribución, se señala la importante dificultad de contemplar objetivos de equidad y distributivos entre estados locales y, por otro lado, la paradójica reacción que pueden tener votantes de una región que adopta tales políticas regionales con sus impuestos<sup>78</sup>. No es menor el detalle, aplicable a las comunas, de que tales políticas se propongan, en una descentralización, como una decisión organizada de los gobiernos locales o de mínima "conjunta".**

"Una ventaja que en tal caso se pierde es de la disciplina financiera implícita en la decisión simultánea sobre el monto del gasto y de los tributos para financiar el gasto". "La redistribución territorial de ingresos puede ser visualizada (a) como una consecuencia implícita de la redistribución personal del ingreso o (b) como un objetivo implícito a alcanzar. En el primer caso la existencia de un sistema tributario progresivo a nivel nacional con fines de redistribución de ingreso entre personas automáticamente tiene efectos de redistribución de ingresos entre regiones; **las regiones ricas estarán compuestas con una mayor proporción de personas de más altos ingresos y por lo tanto aportarán proporcionalmente más y en tanto las regiones pobres tendrán menor proporción de personas de altos ingresos y por lo tanto contribuirán proporcionalmente en menor medida.** De las misma manera programas de gastos de tipo redistributivo tendrán un impacto proporcionalmente mayor en regiones locales, el efecto de redistribución territorial entre regiones se bloquea ya que cada gobierno local iguala recursos con gastos públicos. **"En definitiva, la doctrina arriba a la conclusión de que la función de redistribución del ingreso debe asignarse fundamentalmente al gobierno nacional"**. (Núñez

---

78 Señala Piffano (2005): " riesgo de que en tal estado local, finalmente, "se atraiga a los pobres y se ahuyente a los ricos".

Miñana, 1998).

**También se puede presentar una dificultad con los casos de servicios interjurisdiccionales o servicios con derrames interregionales de beneficios o costos, donde las decisiones afectan a más de un gobierno local y, por ende, el proceso de toma de decisiones recepta tal circunstancia.** Ello conduce a una intervención centralizada o, como señalamos más arriba, a la intervención de acuerdos interregionales (interestaduais, interprovinciales, intermunicipales, etc). Ejemplo de esto puede ser una autoridad de cuenca o servicios de transporte, higiene, etc como citábamos en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo y la ACUMAR.

Por su parte Núñez Miñana (1998) puntualiza que **"La existencia de economías de escala en la prestación del servicio, tiende a favorecer la asignación del mismo a niveles más elevados de gobierno, ya que los costos serían interiores organizando la prestación en una sola unidad (nacional) que fragmentándola en varias unidades (locales).** Básicamente el factor económico fundamental radica en la existencia de costos fijos que pueden resultar unilateralmente menores a mayor tamaño de prestación". "Asimismo, es necesario tener en cuenta que una gran parte de los servicios prestados por el gobierno son intensivos en mano de obra, por lo que resulta menos probable la existencia de significativas economías de escala".

**Se destacó más arriba que es en la política monetaria y crediticia donde surge más clara la intervención central y su rol en la estabilización.** Como señala Núñez Miñana (1998), en las "condiciones de financiar las medidas de política fiscal requeridas a través de su compatibilización con la política monetaria (banco central) y con la política de la deuda pública (interna y externa).

En segunda lugar las áreas territoriales que dependen de cada gobierno local pueden económicamente concebirse como áreas abiertas (o más abiertas) comparadas con el país como un todo, por lo tanto las filtraciones hacia el exterior de la política fiscal de un gobierno local son muy superiores a las que puede experimentar el gobierno nacional".

Señala Piffano (2005) que "Los postulados de la teoría normativa, en lo que respecta a las cuestiones "distributivas", pueden justificarse desde una posición puramente ideológica o bien pragmática (Soderstrom, L., 1990). En ambos casos, **se sostiene la necesidad de asignar al gobierno central la función redistributiva, ya sea mediante un "modelo centralista puro" o mediante un "modelo localista cooperativo" de federalismo fiscal, en el cual los gobiernos locales actúan en la materia bajo los estímulos (más o menos directos, según aportes condicionados o no condicionados) del gobierno central**".

Por otra parte, en relación a una mayor descentralización, Musgrave señala que el corazón del federalismo fiscal se basa en la proposición de que la **'Rama Asignación'** debería permitirse ser diferente entre estados, dependiendo de las preferencias de sus ciudadanos (Piffano, 2005).

Por eso señala Piffano (2005) que "Los postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal, en materia de asignación de recursos, parecen coincidir con las recomendaciones de la escuela del public choice, en tanto ambos enfoques conducen a una mayor descentralización de funciones. Sin embargo, esto sólo es cierto parcialmente en lo que respecta al lado del gasto público. Importantes divergencias afloran entre ambos enfoques a la hora de definir la asignación de potestades tributarias. En este caso la teoría normativa deriva en la necesaria

"separación" de las decisiones de gasto y su financiamiento, en tanto se recomienda asignar a los gobiernos locales solamente los tributos que puedan establecerse en base al criterio del beneficio. En rigor, ello sólo permitiría establecer un "modelo localista fragmentado" del federalismo fiscal (genuino federalismo) y "parcial", pues sólo aplicaría al caso de los bienes públicos con beneficios localizados y delimitados territorialmente dentro de las respectivas jurisdicciones locales".

**La descentralización, en un contexto de asignación de competencias y recursos, puede resultar de mucha utilidad para identificar lo que los individuos desean y lo que están dispuestos a pagar de impuestos para la toma de decisiones por parte del Estado. Hay allí un análisis de costo marginal de extender un servicio o prestación pública.**

Tal como hemos señalado y aunque suene utópico, en ese contexto hasta podría darse, de acuerdo al modelo de Tiebout, la asignación eficiente (en términos de Pareto) de votantes que eligen entre jurisdicciones que hacen diversos análisis y adoptan diversas conclusiones del costo marginal de determinados servicios (Tiebout, 1956). Como señala el modelo, **elegir entre alternativas de bienes públicos (y tributación consecuente) y bienes privados (e ingreso disponible consecuente)**<sup>79</sup>.

En relación a esto, otros autores ofrecen argumentos para la descentralización en las ramas estabilización y distribución. Como cita Oates (1990), Gramlich, E. (1987) sostiene que **un gobierno descentralizado tiene**

---

<sup>79</sup> Implica que los ciudadanos eligen entre jurisdicciones que ofrecen distintas alternativas de bienes públicos (y tributación consecuente) y bienes privados (e ingreso disponible). De mantenerse la diferencia entre jurisdicciones, más allá de la optimización, se alentarían las diferencias, aspecto que justamente no puede plantearse entre las diversas comunas de la ciudad, ya que de acuerdo a las normas analizadas debe primar el interés general y la redistribución.

algún rol en la política anti cíclica<sup>80</sup>. En particular, **las políticas macroeconómicas de "shocks" (como es el caso de incrementos rápidos en los precios energéticos), tienen a menudo un muy diferente impacto en cada región del país.** Los gobiernos descentralizados pueden atender las condiciones particulares de sus economías "locales", en tanto el gobierno central encontrará dificultoso tal discriminación regional con el uso de sus más amplios instrumentos de política macroeconómica. Además, **los gobiernos locales pueden acumular recaudación durante los buenos tiempos y girar estos fondos durante las recesiones de manera de estabilizar el gasto y la presión tributaria a lo largo del ciclo de los negocios.** Este mecanismo resulta importante si se verifican comportamientos cíclicos no uniformes entre regiones. Por su parte Pauly, M. (1987) señala que existe alguna capacidad para el "sostenimiento descentralizado del pobre". Su argumento central es que existe típicamente una preocupación mayor en una comunidad por el indigente local que por el pobre de cualquier otra parte. **Pauly argumenta que la redistribución es esencialmente un bien público local y, por lo tanto, su descentralización será eficiente en una sociedad heterogénea, pues permitirá que diferentes gustos redistributivos puedan satisfacerse.** Para Oates, W. (1990) debiera existir un situación compartida en la función Distribución. Citando a King, D. (1984) señala que "...debería existir una política redistributiva nacional básica y que las autoridades centrales deberían permitir a las locales alterar el grado de distribución en sus respectivas áreas, dentro de límites especificados".

Núñez Miñana (1998) concluye sosteniendo al respecto que la realidad de los sistemas comparados indica que **países con alto grado de descentralización tributaria registran sistemas tributarios más progresivos que los países con gobiernos más centralizados. La justificación de la centralización en base al objetivo distributivo se vería por lo tanto negada**

---

<sup>80</sup> El aporte de Oates implica que un ámbito más reducido permite una mejor consideración del votante mediano por la aproximación a sus preferencias (Oates, Wallace; "Fiscal federalism"; 1972; Trad. Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1977 en Miñana (1998).

por la evidencia empírica.

### c.– Esquemas propuestos

Puntualizando lo mencionado en párrafos anteriores, es de mucha utilidad el esquema descrito por Piffano (2005) en relación al trabajo de Owens:

- **El gobierno central está en mejor ventaja para concentrar mayor poder tributario que los gobiernos locales**, en especial al emplear impuestos progresivos redistributivos (sobre la renta personal o, quizá, el gasto), mientras que niveles de gobierno altamente descentralizados deben reducir a ejercer potestades tributarias a impuestos que graven bases tributarias inmóviles (como el impuesto inmobiliario) o deben descansar sobre "cargos a usuarios" (tasas y derechos de uso o aranceles).
  
- Los gobiernos de nivel intermedio (estados, provincias) tienen más espacio para maniobrar que los gobiernos municipales; existe aquí mayor posibilidad de utilizar impuestos sobre el ingreso y sobre las ventas, aunque tratándose de bases tributarias móviles, existirá cierto grado de restricción sobre la política impositiva subnacional.
  
- En general se sugiere que la capacidad de ejercer las potestades tributarias en cabeza del gobierno central es mayor que en materia de gasto público, razón por la que ha de ser usual encontrar "brechas fiscales" en los dos niveles (superior e inferior de gobierno), con superávits financieros a nivel central y déficits a nivel local, lo que exige el establecimiento de algún mecanismo de compensación.
  
- Otro aspecto que a criterio del autor resulta importante, es que el gobierno central puede considerar inapropiado desde el ángulo político que los gobiernos locales se involucren en temas redistributivos.

En la rama asignativa, el análisis dependerá del tamaño y composición del sector público, preferencias de los ciudadanos votantes ("consumidores"), "tamaño del club", contra las consecuencias de aceptar una menor uniformidad de servicios entre los diversos estados locales, generando esa disparidad, con posibles arbitrajes no deseados, posibilidad de "votar con los pies", etc<sup>81</sup>.

Piffano (2005) concluye que "el enfoque normativo tradicional Musgraviano, de separar el tratamiento de gastos e impuestos en la asignación de potestades entre niveles de gobierno, puede conducir a estructuras fiscales distorsivas, esto es, puede implicar migraciones no deseadas entre estados locales. Ello derivará en postular una mayor centralización del gasto público, para compensar situaciones en materia de gasto (aportes federales), lo que plantea otros problemas (efectos "Leviatán" y "flypaper"").

Asimismo, de acuerdo a lo analizado en los apartados previos, el autor concluye que **el grado de descentralización de las decisiones fiscales (impuestos y gastos), dependen de características políticas, institucionales y económicas de cada país.** No obstante, teniendo en cuenta los argumentos de eficiencia y equidad ensayados, tanto por la teoría normativa como por la teoría positiva, es posible extraer como "regla general", la siguiente recomendación de política:

**"Descentralizar la política fiscal tanto como fuere posible, minimizando al mismo tiempo la brecha fiscal, lo que implica descentralizar tanto gasto como el financiamiento tributario y, de esta manera, minimizar la**

---

<sup>81</sup> Sin mencionar una posible "guerra tarifaria", tal como concluye el análisis de Piffano (2005) al respecto, agregando el mayor énfasis en los aspectos redistributivos, en especial en su enfoque "interregional" y de la rama estabilización. Se agrega como ejemplo trabajos en Europa (Sinn -1989-, Tanzi y Bovenberg -1990- y Goodspeed -1990-), que han señalado que "la armonización tributaria en la Unión Europea (ya sea a través de acuerdos sobre competencia o sobre impuestos) tendrá importantes consecuencias redistributivas, las que habrán de crear fricciones entre los países, en relación a sus respectivas políticas redistributivas".

**necesidad de transferencias verticales (nación- provincias; provincia- municipios), sujeto al cumplimiento de los objetivos nacionales, a saber:**

- i) objetivos de equidad ante asimetrías regionales que exijan redistribuciones territoriales del ingreso;**
- ii) objetivos de optimización en la provisión de bienes públicos con derrames de beneficios y costos a través de las fronteras de los gobiernos locales (externalidades);
- iii) el objetivo del mantenimiento de un mercado interno común, evitando o minimizando las distorsiones fiscalmente inducidas en los precios relativos de bienes, servicios, trabajo y capital; y,
- iv) El objetivo macroeconómico de garantizar un nivel de actividad estable, evitando la prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas y controlando el crecimiento del tamaño del gobierno”.

Según Piffano (2005), “de los lineamientos generales expuestos sobre la asignación específica de potestades fiscales a los diferentes niveles de gobierno, pueden obtenerse asimismo los juicios siguientes:

a) los gobiernos locales deberían especializarse en la provisión de servicios con características de "bienes mixtos" y aquellos "bienes públicos con derrames de beneficios delimitados territorialmente". Ellos son: servicios educativos, sanitarios de baja y mediana complejidad, de asistencia social, de transporte y comunicaciones locales, de regulación ambiental, de justicia y de seguridad, así como la provisión local de servicios como los de agua, alcantarillado, alumbrado público, limpieza y saneamiento. Los gobiernos centrales, en cambio, deberían proveer los servicios de defensa, relaciones exteriores y culto, comercio internacional, inmigraciones, justicia federal, regulaciones ambientales sobre actividades con derrames de costos interregionales y todo servicio con características de bien público con alcance nacional o que exija coordinación y acuerdos interregionales o con otros países.

b) los gobiernos locales deberían establecer impuestos en lo posible sobre bases tributarias no móviles y, para el caso de impuestos que graven bases tributarias móviles (factores, bienes y ciertos servicios), deben evitar que sean distorsivos y no posibilitar la traslación (exportación) de cargas hacia otros estados locales. Ellos son: la imposición a la tierra (el impuesto inmobiliario,

tanto rural como urbano), el impuesto automotor de los residentes locales, la imposición al consumo (ventas minoristas) o al gasto de las familias (impuesto proporcional a las ganancias de personas físicas).

c) Los gobiernos centrales deberían establecer los impuestos con fuerte efecto redistribuidor, los que exijan mayor uniformidad por ser inevitables la generación de distorsiones a nivel local o aquellos que gravan recursos muy asimétricamente distribuidos a nivel regional. Ellos son: el impuesto a la renta personal progresivo, el impuesto al capital (impuesto a las ganancias de sociedades), los impuestos a los recursos no renovables (hidrocarburos), el impuesto al valor agregado y los impuestos al comercio exterior.

d) la existencia de brechas fiscales negativas en los gobiernos locales como consecuencia de la desigual descentralización de gastos y recursos, debe ser resuelta mediante transferencias verticales, que contemplen los incentivos fiscales que aseguren eficiencia asignativa y minimicen las ineficiencias que pudieren resultar por "ilusión fiscal". Estas brechas deberían a tal fin ser minimizadas.

e) Las asimetrías regionales de capacidad tributaria local deberían enfrentarse con algún mecanismo de transferencias regionales de nivelación de recursos. A igual que en el caso previo, deberían instrumentarse de forma de minimizar los costos de eficiencia que es dable esperar de ellas (flypaper effect)".

**Sobre la cuestión de la eficiencia de los gobiernos locales cabe también citar los trabajos de Schwab y Oates en cuanto señalan que las decisiones locales son "eficientes".** Como reseña Piffano (2005), "En el "caso base" del modelo desarrollado por estos autores en el primer trabajo (1988), llegan a la conclusión de que las decisiones locales que maximizan el bienestar de los residentes locales son eficientes. Los estándares ambientales en estos modelos son establecidos de manera que el costo de mejorar la calidad ambiental en el margen iguala a la voluntad o disposición de pago de los residentes<sup>82</sup>. En el modelo básico de competencia interjurisdiccional, las decisiones fiscales y "regulatorias" arrojan el resultado correcto; tal competencia en el modelo resulta "mejoradora de la eficiencia" (efficiency-enhancing), es decir, no constituye una fuente de distorsión en la asignación de recursos". Por otra parte, "En el segundo de los artículos, extienden el análisis del modelo básico, incorporando el tema del bienestar de la generaciones futuras. Un resultado interesante

---

<sup>82</sup> Caso regulaciones ambientales centrales: Incentivo para regulación local laxa: La conclusión a que se arriba bajo la perspectiva Break - Cumberland es que la intervención central es necesaria a fin de "salvar a los gobiernos estatales o locales de sí mismos".

surge del modelo de dos períodos: encuentran que los políticos locales nuevamente toman decisiones eficientes. El mecanismo que genera este resultado es la capitalización de daños ambientales que se manifiestan en el futuro. Los residentes actuales toman en cuenta el interés de los futuros residentes "porque la calidad ambiental proyectada se ve reflejada en el valor presente de las parcelas de tierra".

Agrega Núñez Miñana (1998) que pueden resumirse de otra forma los argumentos políticos a favor de la descentralización o mayor ponderación de niveles inferiores de gobierno:

- reducción de los peligros potenciales a la libertad de los ciudadanos representado por gobiernos centrales cada vez más importantes en un contexto de crecimiento del sector público consolidado;
- las ventajas políticas derivadas de una mayor experiencia directa de gobierno permitida por comunidades más pequeñas y la formación y reclutamiento de líderes políticos a través de una carrera que comience en los gobiernos de nivel inferior y culmine en el plano nacional;
- la posibilidad de atender mejor la diversidad de preferencias y características regionales a través de gobiernos locales familiarizados con el respectivo medio.

También señala que la asignación de funciones entre los niveles de gobierno dependerá en cada caso concreto de diferentes factores. Algunos de tipo institucional. Otras pueden derivarse de razones históricas u otras.

**El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por "la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento".**

En un estudio de Porto, A. (1992), luego de presentar los argumentos teóricos de la tesis Leviatán y flypaper-effect, utilizando datos sobre gasto público y su financiamiento en los gobiernos locales (provincias y municipios) de

Argentina, arriba a las siguientes conclusiones: a) "el tamaño del sector público es menor cuanto mayor es el grado de descentralización"; b) "el tamaño del sector público es mayor, cuanto mayor es el grado de separación entre las decisiones de gastar y recaudar"; y, c) "el grado de descentralización es menor cuanto mayor es la separación entre las decisiones de gastar y recaudar a nivel provincial". El último de los hallazgos pone en evidencia que para el nivel provincial de gobierno resulta "buen negocio" quedarse con el gasto (no descentralizarlo hacia el nivel municipal) cuando su financiamiento no exige el costo político de establecer impuestos a los contribuyentes locales (cuando es alta la proporción del financiamiento vía transferencias del gobierno central).

#### **d.- Estructuración de sistemas de aportes**

Por otro lado, la teoría normativa ha elaborado reglas sobre la estructuración del sistema de aportes intergubernamentales para cumplir con la coordinación entre jurisdicciones. Siguiendo un estudio de Piffano (2005), se reseña que Break, G. (1967), en un estudio de la Brookings Institution, estableció un panorama sistemático del sistema de subsidios intergubernamentales. Ellas son:

(1) "Open-ended matching grants": El gobierno central debe asignar subsidios condicionados para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Siguiendo el principio estándar Pigouniano de subsidiar a los individuos por acciones que generan externalidades positivas a terceros, el argumento aquí es que los términos del aporte condicionado inducirán al gobierno local o estadual a "internalizar" los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión "local". Se trata de subsidios abiertos en cuanto a su magnitud, ligados a la existencia de tales

derrames de beneficios<sup>83</sup>.

(2) "Unconditional grants": **El segundo tipo de subsidio es el aporte no condicionado; cuya justificación estriba en razones de equidad - transferencias de nivelación o igualación-, con sumas más generosas dirigidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, circunstancia que apunta a objetivos de redistribución del ingreso en la sociedad<sup>84</sup>.**

(3) Existe, sin embargo, un tercer argumento -adelantado por Break-intentando un nuevo "rationale", para justificar a las transferencia no condicionadas. Según el argumento existiría un tendencia a gastar de menos (sub-erogar respecto del gasto público óptimo) por los gobiernos locales, debido a la atmósfera de "competencia tributaria" entre ellos. El temor de perder inversores y contribuyentes locales, induciría a los respectivos gobiernos a fijar niveles subóptimos en los presupuestos estatales y municipales (el denominado efecto de "carrera hacia el fondo" o "race to the bottom"). **El aporte no condicionado, bajo esta perspectiva, proveería el necesario suplemento de la recaudación local sobre bases puramente de eficiencia, suplemento que resultaría en un sustancial incremento en el gasto estatal y municipal.**

(4) En línea con el argumento anterior, Piffano (2005) también cita a Heller, W. y Pechman, J. (1960) quienes sentaron la premisa básica para justificar la coparticipación de los gobiernos locales en las recaudaciones del gobierno central. El Plan Heller - Pechman de los años sesenta señala que estando el sistema tributario del gobierno central descansando en impuestos de alta

---

<sup>83</sup> Piffano (2005) cita varios autores que han trabajado sobre este argumento. Boadway y Wildasin (1977), Goodspeed (1985), y Brown y Oates (1987) y que ofrecen argumentos para justificar los aportes como medio de corregir externalidades migratorias.

<sup>84</sup> Asimismo, a Gramlich (1977), quien considera a este objetivo como el argumento principal de los aportes, destinados a redistribuir ingreso desde las regiones ricas a las pobres de un país. Las implicancias pronosticadas por la teoría normativa, es que los "aportes no condicionados" a los gobiernos locales, son equivalentes a "transferencias de ingreso", deduciendo de ello que el aumento del gasto público local dependerá de la elasticidad- ingreso que el mismo tenga para la comunidad local, mientras que los aportes condicionados incentivarán a un mayor gasto público local, en tanto junto al efecto ingreso, se produce un efecto precio o sustitución, al reducirse el costo marginal del gasto incremental; el incremento del gasto local, en este caso, dependerá de la elasticidad-precio correspondiente.

elasticidad-ingreso, se producen "automáticamente" incrementos en los recursos federales que exceden las necesidades de gasto correspondiente, generando "superávits" y ejerciendo una "erosión fiscal" (filtro) en la macroeconomía. En contraposición, con el aumento del nivel de ingreso, las necesidades de gasto público de los gobiernos locales crecen, en tanto que sus recaudaciones no, al estar ellas ligadas a impuestos con elasticidad-ingreso muy baja. **La solución a este problema es la coparticipación de impuestos, la que ligaría efectivamente el rápido crecimiento de las recaudaciones con el crecimiento rápido de las necesidades de gasto local (estadual y municipal)**<sup>85</sup>.

Es importante reseñar en este punto esquemas de coordinación que se complementan con lo anterior:

1. Sistemas tributarios propios: con bases y alícuotas bajo control local, que pueden asumir las formas de "Separación de fuentes" o de "Concurrencia de fuentes" de ambos niveles de gobierno.
2. Alícuotas adicionales: las bases y alícuotas (nacionales) son establecidas por el gobierno central, admitiendo el establecimiento de alícuotas adicionales por parte de los gobiernos locales.
3. **Participación o Coparticipación impositiva: Es un sistema de centralización de la recaudación y distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno (bases y alícuotas establecidas a nivel nacional). Las participaciones están preestablecidas en instrumentos legales. Existe libertad a cada nivel de gobierno sobre las decisiones de gasto.**
4. Transferencias de libre disponibilidad: el gobierno central transfiere fondos, generalmente a través de su presupuesto, fijando el monto global y la participación de cada unidad local (usualmente con criterio redistributivo), pero éstas determinan el destino de los fondos (gasto a financiar).
5. Transferencias condicionadas: tanto el monto de la transferencia como el destino (tipo de gasto a financiar) de los fondos es determinado por el gobierno central (Piffano, 2005).

---

<sup>85</sup> No obstante, la experiencia presente de los gobiernos federales con grandes déficits y estados locales "ricos" en los países avanzados, no parecen concordar con los pronósticos de Pechman

### **IV.- 3.- Corolario**

Sintetizando lo expuesto, en el presente capítulo se han reseñado los aportes de la doctrina especializada en relación a los roles del gobierno central y local ante los objetivos de recaudación y gasto. Ello, a partir de la importancia que reviste un diseño institucional adecuado y considerando los incentivos de los funcionarios públicos para obrar, en una temática que genera dificultades en demoras y resistencias en la delegación de poder.

Entre otros puntos, en el capítulo se ha dicho que no existe un tamaño predeterminado de organización del Estado. Ello tiene mucho que ver incluso con los valores de cada sociedad y su organización constitucional y legal (aspectos sociales, jurídicos y políticos). Tal aspecto institucional político tiene gran relación con los aspectos económicos que se analizan, por lo que cabe analizar cada caso en particular.

Desde lo formal, nuestro país, al igual que cualquier sistema político-institucional, define su forma de gobierno y delimita los diferentes niveles que lo componen. Nuestra Constitución adopta un sistema federal con tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal. Desde 1994 se agrega la ciudad autónoma de Bs. As. con un status más propio de una provincia que de un municipio. Dentro de ella, en su constitución de 1996, se agregan las comunas, con las facultades descriptas.

Existe en nuestro país y desde la teoría dificultad para rediseñar los límites políticos en función de una conveniencia de política económica. Incluso, existe dificultad para lograr un esquema de compensaciones interjurisdiccionales que contemplen esos límites difusos desde la organización política territorial.

Esto ha generado una tendencia a trasladar diversas cuestiones al gobierno central e intentar coordinar una solución eficiente entre jurisdicciones.

Se advierte una mayor incidencia del gobierno central para las funciones de redistribución, por la dificultad de manejar dichas variables desde ámbitos locales y la dificultad para generar mecanismos de compensación interjurisdiccionales antes mencionada, lo que genera una mayor incidencia de un órgano superior de gobierno. Lo local presenta mayores dificultades para evaluar la demanda agregada y los arbitrajes interregionales. Por otra parte, se evidencia la mayor facilidad de prestación desde un gobierno central de servicios públicos que presentan economías de escala. Es decir servicios interregionales (transporte, manejo de cuenca, etc) y provisión de determinados bienes (energía, agua, etc).

En una organización centralista existe un segundo nivel de gobiernos locales (municipios, departamentos) junto al gobierno central, que posee algunas responsabilidades fiscales delimitadas. Tal distribución de competencias es más compleja en la organización federal, ya que complementando al gobierno central (gobierno federal o nacional) existe el reconocimiento a Estados o Provincias intermedias, preexistentes a la Nación y que asimismo contienen a numerosos municipios y departamentos, en todos los casos con distribución de competencias, que en muchos casos complementa y se acerca de un modo más eficiente al ciudadano y en otros torna más burocrático o complejiza la ejecución de las políticas públicas en múltiples organismos y competencias.

En este acápite se ha visto también como se prioriza la atención desde una gobierno central de bienes públicos como por ejemplo la defensa, mientras que los bienes preferentes (salud, educación, vivienda), por sus propias características tienen incidencia territorial y pueden ser aprovechados en un esquema de descentralización y de mayor aproximación a los votantes.

Esta tendencia viene de la mano de un mayor empoderamiento y participación ciudadana pero, como se dijo, no puede concluirse que a priori exista una clara definición del tamaño y organización de gobierno ni una conclusión certera respecto de cuándo y cuánto descentralizar.

Las recomendaciones reseñadas parten de tratar de descentralizar la aproximación a los deseos de los votantes y la consecuente provisión de bienes preferentes, es decir al funcionamiento de entidades descentralizadas bajo el estímulo del gobierno central.

Como se ha visto en este capítulo, un ejemplo de esto son los aportes condicionados a determinados planes y programas. Evitando asimismo generar ilusión fiscal, al estilo del reseñado efecto fly paper. Esto último es importante a la luz de las comunas, ya que no son responsables de establecer tributo alguno.

En suma, el gobierno local, al cual según hemos citado "cabe cederle la mayor cantidad de potestades fiscales que sea posible", tiene el innegable el rol de incidir en determinados bienes y de identificar aquellas necesidades y deseos de los votantes para una prestación más eficientes de los servicios (lo que se recibe por lo que se paga de impuestos).

Se observa entonces una posible incidencia local en variables de eficiencia sobre todo en aquellos aspectos que se han relacionados como propios de la cercanía (por ejemplo, bienes preferentes).

Las variables de equidad, por su lado, son en mayor medida propias del gobierno central.

## **V.- Conclusiones Generales**

La hipótesis de trabajo se sustenta sobre los objetivos de eficiencia y de equidad de las comunas y su relación con las competencias previstas y reales que poseen.

Al respecto, se advirtió el reducido ámbito de competencias propias de las comunas, principalmente referido a mantenimiento de espacios verdes y calles secundarias y surgió la incógnita en cuanto a la posibilidad de plasmar las competencias concurrentes (de mayor incidencia) a través de convenios de gestión con el gobierno central.

Asimismo, se remarcó la existencia de variables en las comunas aún desconocidas que incidirán en la práctica (funcionamiento de un órgano colegiado, acercamiento a los vecinos mediante mecanismos participativos, incidencia en la formulación presupuestaria, redistribución por pautas de equidad, etc).

Dentro de los objetivos de eficiencia y equidad, la mayor incógnita recayó sobre el segundo de ellos, en lo que hace a las responsabilidades propias de las Comunas.

En el caso del objetivo de eficiencia, las competencias propias comunales, aún cuando sean de limitada acción, suponen una incidencia local más clara. En cuanto a las concurrentes, el panorama de acción es más amplio pero a la vez claramente determinado por la coordinación con el gobierno central y por las variables antes mencionadas (funcionamiento de órgano colegiado, acercamiento a los deseos de los votantes, etc).

El desafío es por ende desde la práctica: Podrá un órgano colegiado funcionar de modo eficiente? Se utilizarán adecuadamente las herramientas participativas para lograr mayor cercanía? Podrá incidirse en la formulación del presupuesto para poder realizar en el ejercicio fiscal aquellos deseos detectados?

Esas y muchas otras preguntas impactan ya desde la práctica a analizar si la teórica incidencia en la eficiencia de la asignación puede volverse real.

Debemos remarcar entonces que la posibilidad de incidir en la eficiencia de las competencias propias es palpable y su alcance estará determinado por la actuación de los actores políticos y sociales y las variables reseñadas. En las competencias concurrentes, la incógnita es mayor por la necesidad de articular soluciones. Pero en ambos casos está clara que la proximidad permite detectar con mayor claridad necesidades sobre determinados bienes e intentar atenderlas maximizando recursos. **La incidencia en objetivos de eficiencia luce por ende como fácticamente asequible, sujeta a esas variables reseñadas.**

Por el lado de la equidad la incógnita es, incluso desde la teoría, claramente mayor. A priori porque la redistribución luce como competencia del gobierno central y porque la propia normativa reconoce que la misma debe ser articulada de modo intercomunal y luego reflejarse en el presupuesto acordado. Es decir que existen mandatos de equidad hacia las comunas pero el propio régimen alude a una coordinación supra comunal para instrumentarla, lo que podría asemejarse a una instancia central y no comunal.

Más aún, la ley no ha precisado, pese al mandato constitucional, pautas de redistribución, lo que en la práctica constituye una decisión de mayor incidencia política y coyuntural. Tampoco se han establecido las pautas a través del Consejo Intercomunal, instancia sí prevista en la ley de Comunas. Como hemos visto, la existencia de algún mecanismo legal del tipo coparticipación comunal y redistribución fija podría cumplir con dicho mandato con mayor precisión y estabilidad.

Sin embargo, está claro que aún con propuestas intercomunales (es decir supra comunales) es, en ese supuesto, una decisión del Poder Ejecutivo que

tiene la potestad de remitir el presupuesto y ejecutarlo y del Poder Legislativo (central) en relación a la aprobación de la ley de presupuesto.

En suma, los objetivos de eficiencia son más claros para un gobierno descentralizado como las comunas en nuestro caso pero **los de equidad siguen dependiendo de un rol intercomunal y central y por ende no aparecen como asequibles, desde las propias comunas. Ello, con el agregado de indefinición de pautas de redistribución** ya que en efecto, el diseño institucional no ha clarificado la cuestión.

Ello ha llevado a plantear la hipótesis de trabajo en cuanto la descentralización en comunas puede lograr efectos de cercanía y eficiencia en la prestación de determinados servicios, determinados territorialmente.

La cuestión de la equidad hoy depende de la definición de pautas de redistribución o esquema de coparticipación comunal. Definición que a la fecha no existe y que no depende, por lo expuesto en este análisis de una decisión comunal, es decir, de ámbito local. Tampoco de modo exclusivo de un consejo de coordinación comunal, sino que la incidencia central será determinante, al igual que fuera antes de la creación de las comunas. Más allá de la redacción legal, el nuevo régimen no conlleva en el plano fáctico cambios al respecto aun cuando es de esperar que el nuevo diseño institucional y las mandas de equidad fueren la creación de las pautas de equidad encomendadas o de índices de coparticipación de comunas menos favorecidas desde una decisión política y económica del gobierno central y compartida por las comunas.

De todo esto dependerá el éxito de las comunas, incluso y en particular en torno a objetivos de eficiencia y equidad. Caso contrario, de realizar los ajustes legales y eventualmente constitucionales que la realidad y experiencia práctica del caso demanden.

## **VI.- Bibliografía básica, documentos de trabajo y sitios web consultados**

- Araya Dujisin, Rodrigo (2001); “Ecología de la Información”; Caracas; Nueva Sociedad.
- Asenjo, Rafael; “Consideraciones sobre participación ciudadana”; en “Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental”; CEPA /Fundación Friedrich Ebert; Editores Eduardo Astorga J./Gonzalo Cubillos. Documento de Trabajo.
- Arrow, Kenneth J. (1994); “Elección social y valores individuales”; Planeta Agostini.
- Bielsa, Rafael (1959); “Derecho Constitucional”; Roque Depalma Editor; Buenos Aires.
- Bour, Enrique; <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1969); Teoría de la Elección Pública: “The Calculus of consent”, University of Michigan Press.
- Caso Comunas: Autos “García Elorrio, Javier María c/GCABA y otros s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, Exp 3586/2001), sentencia disponible en [www.buenosaires2016.org.ar](http://www.buenosaires2016.org.ar).
- CEPAL (1993); “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”, Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, Santiago de Chile (Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf>)
- Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana (2012): “Comunas desde una mirada constitucional”, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires; “Descentralización y Plan Estratégico en la Ciudad de Buenos Aires”; disponible en [www.buenosaires2016.org.ar](http://www.buenosaires2016.org.ar)
- Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires; “Reafirmando el Rumbo Estratégico. Prioridades y Avances”, Asamblea General, Octubre, 2006.

- Cortina, Roy; Gómez, Verónica y Gallotti, Aldo "Constitución Comentada", disponible en  
[http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley\\_comunas/descargar/constitucion.pdf](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley_comunas/descargar/constitucion.pdf)
- Cortina, Roy; Gómez, Verónica y Gallotti, Aldo "Ley Orgánica de las Comunas Comentada", disponible en  
[http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley\\_comunas.php](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley_comunas.php)
- Farrell, Martín Diego (2006); "Filosofía del Derecho y la Economía", Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Frías, Pedro J. (1998); "El proceso federal argentino II"; Córdoba.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Módulo de Participación Ciudadana; disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/pp/>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1999), Programa de Descentralización y Modernización; "Comisión Consultiva Proyecto de Creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires".
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008), "Anuario Estadístico del año 2008 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Informe Económico y Social".
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Anuario Estadístico 2011.  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/anuario\\_estadistico\\_2011.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf)
- Lanegra Quispe, Iván; "La traducción institucional del empoderamiento en los mecanismos de participación ciudadana ambiental"; disponible en la biblioteca de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1999); "Equidad y Mercado de Trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible", Cuadernos de Economía Nº 46, La Plata.
- Miñones, Pedro D. y Miñones, Noelia D. (2006); "Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires"; Delta Editora; Buenos Aires.
- Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín; "Implementando la ley de comunas", <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/insumos->

tecnicos/biblioteca/institucional/Documento%20Comunas%20Final%2014-5-07.pdf

- Nicod Chantal (1999); "Proceso de Concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local (Estudios de casos en Bolivia, Chile y Perú)"; Santiago de Chile; ILPES-CEPAL.
- Nino, Carlos Santiago (1992); "Fundamentos de Derecho Constitucional"; Ed. Astrea.
- North, Douglass C.; Wallis, John Joseph y Weingast, Barry R. (2006) "A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History", Working Paper 12795, NBER.
- Núñez Miñana, Horacio (1998); "Finanzas Públicas"; Ediciones Macchi; Buenos Aires.
- Oates, Wallace (1972) y (1977); "Fiscal federalism"; 1972; Trad. Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1977.
- O'Donnel, Guillermo (1999); "Horizontal Accountability in New Democracies"; In Andreas Schedler.
- Pindyck, Robert S.; Rubinfeld, Daniel L.; Beker, Victor A. (2000); "Microeconomía", Prentice Hall, Buenos Aires.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, eds. (2002); "Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias"; Buenos Aires; Editorial Temas.
- Piffano, Horacio L. P. (2005); "Notas sobre Federalismo Fiscal - Enfoques Positivos y Normativos", Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, Editado por PrEBi/SeDiCI-UNLP, La Plata (<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>)
- Poder Ciudadano (2005); "Herramientas para la Participación Ciudadana"; Área Construcción de Ciudadanía de Poder Ciudadano; Buenos Aires.
- Porto, A. (1992). Comentario al trabajo de Artana, D. y R. López Murphy (1992). Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

- Porto, A. (1992). Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones, teoría y aplicaciones. IIE, UNLP e ITDT Mimeo. Buenos Aires.
- Rojo Vivot, Alejandro (2005); "Participación Ciudadana y la Carta Orgánica de Ushuaia"; Buenos Aires.
- Ryan, Daniel (2004); "Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo"; Center for Latin American Social Policy, University of Texas at Austin; Septiembre.
- Ryan, Daniel (2001); "Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad"; En "Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales"; FLACSO/Chile - Nueva Sociedad.
- Sabsay, Daniel Alberto y Tarak, Pedro (1997) "La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente" por Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Manual N° 3 - (<http://www.farn.org.ar/docs/p02/publicaciones2.html>)
- Sabsay, Daniel y Pizzolo Calogero (H) (1999), "Directrices de la Constitución del a Ciudad de Buenos Aires en materia de Comunas", en "Creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Informes de la Comisión Consultiva", Programa de Descentralización y Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Sachs, Jeffrey D.; Larrían B., Felipe (1994); "Macroeconomía en la economía global", Prentice Hall, Méjico.
- Schedler, Andreas (1999); "Conceptualizing Accountability"; en Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, eds; "The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies"; Boulder; Lynne Rienner Publishers.
- Sola, Juan Vicente (2004); "Constitución y Economía" Editorial Lexis Nexos; Buenos Aires.
- Tiebout, Ch. M. (1956); "A pure theory of local expenditures", Journal of Political Economy.

- Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano (2006); “Las comunas en la Ciudad de Buenos Aires”; Publicado el: 13/12/2006; eDial - DCA6E.

**Sitios Web Consultados:**

[www.descentralizacion.com.ar](http://www.descentralizacion.com.ar)

[www.comunas.buenosaires.gov.ar](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar)

[www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)

[www.fundacionciudad.org.ar](http://www.fundacionciudad.org.ar)

[www.buenosaires2016.org.ar](http://www.buenosaires2016.org.ar)

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/anuario\\_estadistico\\_2011.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf)

<http://rafaelgentili.com.ar/>

<http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf>

[http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley\\_comunas/descargar/constitucion.pdf](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley_comunas/descargar/constitucion.pdf)

[http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley\\_comunas.php](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/ley_comunas.php)

<http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/insumos-tecnicos/biblioteca/institucional/Documento%20Comunas%20Final%2014-5-07.pdf>

[http://www.edegan.com/pdfs/North%20\(1991\)%20-%20Institutions.pdf](http://www.edegan.com/pdfs/North%20(1991)%20-%20Institutions.pdf)

[http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/how/characteristics/article\\_7148\\_es.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_es.htm)

<http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/la-justicia-suspendio-la-vigencia-de-las-uac/>

[www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar)

**Entrevistas:**

Dr. Helio D. Rebot (Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actualmente y en la época de la sanción de la ley)

Lic. Rogelio Frigerio (Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Mariano Paloppoli (Director de la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)