

“La participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones. Convergencia y articulación con el actor estatal”

AUTOR: Gustavo Daniel Di Paolo

Resumen

Preliminarmente, se impone tratar de instrumentar un proceso de concertación y consenso entre los actores y agentes que interactúan dentro de un espacio territorial con la impronta de un proyecto común que armonice el impulso de a) crecimiento económico, b) equidad, c) cambio social y cultural, d) sostenibilidad ecológica, e) paridad de género, f) gestión de la calidad, g) equilibrio y h) dinámica espacial y territorial, con el objeto de optimizar y estimular la calidad de vida y el bienestar de cada unidad familiar, y del ciudadano en particular que habite en el territorio o localidad en cuestión.

De manera complementaria, se deben priorizar la convergencia y la coordinación de actores como sujetos trascendentales del desarrollo de un determinado territorio. Acorde a esta óptica, las alianzas constituyen acuerdos ideales y óptimos para estimular y fomentar la cooperación, la reciprocidad y la colaboración entre los diversos sectores de heterogénea naturaleza, que coinciden en intereses comunes y que asumen riesgos recíprocos con el fin de facilitar el desarrollo de sus territorios. Por otra parte, estos convenios se tornan participativos y constan de interacción permanente, en el seno de los cuales los partícipes o socios toman activamente un papel protagónico en la toma de decisiones de índole estratégica y hacen converger por ende, su accionar global y conjunto.

Algunos de estos mecanismos de cooperación serán tratados y mostrados de manera particular para ilustrar de manera acabada los avances que conlleva el fomento y la utilización de los mismos dentro de la región iberoamericana.

La lógica de la descentralización en el entorno argentino

Preliminarmente y a partir de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, los municipios detentan un status autonómico (art. 123). Esto significa competencias propias reconocidas por el poder constituyente y ya no más competencias municipales originadas en una delegación de facultades por parte del Estado provincial (municipios autárquicos). La conceptualización de autonomía implica que el municipio tendrá dentro del marco de su competencia territorial y material facultades en distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero. Consecuentemente, y desde diversos direccionamientos u ópticas presupone:

- En el orden institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica. Al respecto, las provincias entendiendo las realidades locales podrán determinar qué municipios detentarán esta facultad y cuáles no (autonomía plena o semiplena).
- En el orden político implica la facultad de elegir sus propias autoridades y el modo de destitución de las mismas; de escoger entre diferentes formas de gobierno (Intendente - Concejo, la figura del Gerente); distintos sistemas electorales (lo relativo a la representatividad territorial asignada a los concejales); mayor o menor participación ciudadana (por ejemplo, la participación en la elección de directores de escuela, hospitales, etc.); entre otras facultades.
- En el orden administrativo importa la potestad de prestar servicios públicos, encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, como por ejemplo el provincial.
- En el orden económico y financiero principalmente comprende las atribuciones relacionadas con la imposición de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y su recaudación a fin de autofinanciarse.

Las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea autonómico en razón de lo dispuesto por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía (plena o semiplena), teniendo en cuenta las particularidades propias de cada lugar. Las provincias, al organizar el régimen municipal al que están obligadas a asegurar no tienen prefijado un régimen único. Así es como en razón de las realidades de cada comunidad podrán utilizar un criterio de

- autonomía plena, cuando se faculta al municipio a darse sus propias normas, autoadministrarse, auto-financiarse y elegir sus autoridades,
- o de autonomía semiplena que confiere las atribuciones en el orden político, administrativo y financiero, mas no en el institucional. Es decir, no se le otorga al municipio la atribución de dictar su propia carta orgánica (autonormatividad constituyente).¹

¹ Sabsay, D. A. (noviembre 2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Pág. 8. y Quiroga Lavié, H. (2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Pág. 10

La definición de competencias municipales –las funciones de gobierno que debieran descentralizarse desde la provincia hacia los municipios – es otro tema clave cuando se piensa en un régimen de autonomía. El aspecto del régimen municipal autónomo que restaría abordar es el económico-financiero (atribuciones relacionadas con la imposición y recaudación de tributos a fin de autofinanciarse). Aspecto éste clave pues la escasez de recursos presupuestarios indudablemente representa uno de los principales obstáculos a superar en cualquier administración municipal. En general los funcionarios atribuyen estos problemas a la baja recaudación y retraso por parte de la Provincia en la transferencia de los fondos de la coparticipación. De allí que se proponga descentralizar el cobro de los impuestos, invirtiendo el proceso de coparticipación desde el municipio hacia la provincia. La autonomía política administrativa confiere la potestad de elegir sus propias autoridades, el sistema electoral, organizar la forma de gobierno, definir la participación ciudadana, prestar servicios públicos, encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno.²

Particularmente en Argentina, la definición institucional del federalismo indica que “las provincias se dan sus propias instituciones locales, dictan sus Constituciones bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal”(arts. 5,105 y 106). De esta forma está reconocida la autonomía y la autocefalía provincial en la Argentina, en el marco de la supremacía federal consistente en que la legislación local no debe contrariar a la Constitución nacional, a las leyes nacionales y a los tratados internacionales (art 31). En los países unitarios el nivel intermedio tiende a ser menos relevante y se potencia el protagonismo de los gobiernos locales. En los países federales (estrictamente México, Brasil y Argentina) el peso de los estados o provincias es muy gravitante y condiciona fuertemente las posibilidades de protagonismo de los gobiernos locales. En nuestro país, hasta tal punto esto es así que el llamado régimen municipal es específico y particular para cada provincia, con lo cual tenemos 23 sistemas diferentes de organización municipal. Esta es, sin duda, una primera limitación para poder abordar genéricamente en nuestro país la cuestión municipal. Por otro lado, a nadie escapa la impresionante diferencia de escala que existe entre los municipios. Baste señalar que en nuestro país existen alrededor de 2000 municipios pero que, por ejemplo los 24 municipios del conurbano bonaerense que integran el área metropolitana, concentran el 25 % de la población de todo el país. Sólo los municipios de dos provincias (Buenos Aires y Córdoba) concentran el 55 % de los ingresos municipales de todo el país. Una primera limitación fuerte que tienen los municipios en Argentina es la muy escasa participación tributaria de sus ingresos. Es decir que una de las herramientas más importante para la búsqueda de la equidad es ajena a los municipios. Sólo el 2,8 % del

en www.farn.org.ar/docs/p27.pdf. Este último autor propone esta vía de acción argumentando que "si el constituyente provincial ha omitido quiere decir que dejó el camino libre y si la Legislatura de la provincia ha omitido quiere decir que existe permiso para actuar".

² Programa Autonomía y Participación Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y para la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA PROPUESTAS PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. María Eugenia Di Paola - María Fabiana Oliver. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Buenos Aires – 2002 en www.farn.org.ar/docs/p27/index.html - 13k - 15/01/2009, 9:30 hs.

total de ingresos municipales es de origen tributario. Quiero que se entienda bien: es muy diferente recibir recursos por coparticipación de un impuesto de otra jurisdicción que poder desarrollar una política tributaria propia. La teoría considera, por ejemplo, al impuesto inmobiliario como un típico impuesto del ámbito del gobierno local. Sin embargo, en Argentina, sólo en seis provincias el impuesto inmobiliario es del ámbito municipal y no son, precisamente, las más relevantes (Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Esta situación también se refleja en la enorme dispersión existente en cuanto a la autonomía financiera municipal que va de un valor elevado de un 72 % de recursos propios en los municipios de la provincia de Chubut a un exiguo 8 % en los municipios de la provincia de La Rioja. La heterogeneidad y diversidad de situaciones hacen poco conducente la generalización de la cuestión municipal al ámbito nacional.³

En la mayoría de los países, desde los años ochenta, los gobiernos centrales han puesto mayor énfasis en el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través del aumento del flujo de transferencias financieras que en la concesión de mayores facultades para generar ingresos locales. Como resultado, en la mayoría de los países creció la proporción de transferencias en el total de los ingresos municipales, y este fenómeno fue especialmente notable en municipalidades pequeñas. Aunque estos nuevos sistemas de transferencias aumentaron el potencial para una mayor responsabilidad (accountability) municipal hacia el electorado local, a través de la ampliación de la provisión de servicios, su naturaleza general (más que específica) y su falta de "consignación" hizo poco para estimular una mayor eficiencia en la provisión de servicios locales. Raramente los gobiernos centrales establecieron sistemas de monitoreo para asegurar que estas mayores transferencias fueran usadas eficientemente. Las mayores transferencias normalmente tomaron la forma de "acuerdos de recaudación participable" (revenue-sharing), bajo los cuales los gobiernos locales recibieron una proporción estipulada de las fuentes nacionales de ingresos. Ya que muchos impuestos locales en América Latina tienen una base urbana, el campo para la movilización del ingreso municipal es mucho mayor en áreas urbanas que en rurales. Y a lo largo de las áreas urbanas, las municipalidades obtienen ingresos especialmente de zonas con desarrollo industrial y comercial en gran escala o con propiedad residencial de altos ingresos. Como resultado, en cada país las disparidades en ingresos propios per cápita son muy grandes para los estándares internacionales, tanto entre las municipalidades urbanas y rurales, como entre municipalidades urbanas colindantes al interior de la misma área metropolitana. Consecuentemente, en los países que enfatizaron el mejoramiento de las facultades locales para la generación de ingresos (más que las transferencias del gobierno central como medio principal de fortalecimiento de las finanzas municipales), las disparidades entre las municipalidades más pobres y más ricas llegaron a ser incluso aún más pronunciadas. En aquellos países donde las finanzas municipales fueron fortalecidas básicamente a través de acuerdos en materia de "recaudación participable" con el gobierno central, fueron incorporadas cada vez más consideraciones de equidad horizontal en las fórmulas de distribución de estas transferencias entre las distintas municipalidades. Esto reflejó un mayor reconocimiento por parte del gobierno central, de las enormes disparidades entre las municipalidades en

³ Alejandro López Accotto* "Los municipios y el desarrollo con equidad". Licenciado en Economía, UBA. Diploma en Técnicas de Planificación del Desarrollo, Institute of Social Studies, Holanda. Diploma de Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid en www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/IV/Los%20municipios%20y%20el%20desarrollo%20con%20..., 14/01/09. 16:20 hs.

cuanto al nivel de la provisión de servicios y en el potencial para la generación de ingresos propios. Así como sus responsabilidades aumentan, los gobiernos locales enfrentan los enormes retos de fortalecer su base financiera a través de transferencias del gobierno central así como por medio de su propia generación de ingresos. La experiencia negativa de transferencias arbitrarias y discriminatorias anterior a los años ochenta dio lugar a la distorsionada idea, en gran parte de América Latina, que tales transferencias sirvieron únicamente para mantener el control del poder hegemónico del gobierno central perpetuando municipalidades débiles e irresponsables, dependientes del gobierno central para sacarlas de apuros. Esta visión es entendible a la luz de la larga tradición del centralismo latinoamericano. Sin embargo, es contraria a la que es sostenida en la mayor parte del mundo. La tendencia global hacia una mayor dependencia en las transferencias del gobierno central está íntimamente vinculada a la devolución de las funciones de provisión de servicios hacia el nivel municipal. El incremento que acompaña las transferencias fiscales refleja un reconocimiento por parte del gobierno central de la inadecuación estructural de los ingresos localmente recaudados para financiar adecuadamente estas nuevas responsabilidades de gasto.⁴

En un contexto macroeconómico más estable que el de las décadas pasadas, una de las tareas pendientes en la Argentina es el ordenamiento de su sistema fiscal, y en particular de las normas que rigen la distribución de tributos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, existe aún un amplio margen para avanzar en el sentido de una mayor descentralización en materia fiscal, tendencia que tanto la literatura como la experiencia internacional muestran como generadora de ganancias de eficiencia y equidad. Sin embargo, el avance hacia una mayor descentralización debe estar sustentado en una revisión profunda de los mecanismos de asignación de competencias y facultades regulatorias y tributarias en los distintos niveles de gobierno, así como de los esquemas que regulan las relaciones intergubernamentales (en particular, aquellas que definen las transferencias entre Nación, provincias y municipios). Si atendemos ahora a los recursos fiscales, la escasa información disponible permite suponer que el grado de descentralización verificado en los últimos años es claramente inferior al que describimos en el caso de las erogaciones. En un escenario de fuerte aumento de la actividad económica, esto lleva a pensar que ni las provincias ni los municipios han tenido suficientes incentivos para tratar de elevar su nivel de recaudación. El motivo más importante detrás de este comportamiento muy probablemente sea la configuración del esquema de coparticipación -que rige, según vimos, tanto las relaciones entre Nación y provincias como las que se configuran al interior de cada provincia con sus municipios-, sus posibilidades de endeudamiento y la cuasi certeza de que el gobierno nacional/provincial saldría en su auxilio ante cualquier posibilidad de caer en default. La nociva consecuencia de este comportamiento, en un contexto de descentralización del gasto público, ha sido un fuerte descenso del ya anteriormente bajo grado de correspondencia fiscal. De lo expuesto hasta aquí, surge que el desempeño fiscal de las unidades municipales de gobierno en la Argentina -del mismo modo que ocurre con los gobiernos provinciales- presenta serias deficiencias que afectan, actual o potencialmente, la eficiente asignación de recursos, la justa distribución de los ingresos y la estabilidad macroeconómica. El federalismo fiscal argentino se caracteriza por la presencia de un fuerte desequilibrio vertical, puesto que la administración y la percepción de los impuestos de mayor significación cuantitativa se concentran en el gobierno nacional, mientras que las erogaciones se encuentran

⁴ Andrew Nickson. "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas, Venezuela en www.clad.org.ve/fulltext/0038106.html -

mucho más descentralizadas. Consecuentemente, tanto las provincias como los municipios dependen de modo significativo de transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno, lo cual ha estimulado comportamientos expansivos en materia de gasto que han ido más allá de lo que hubiera sido posible si el principio de correspondencia fiscal hubiera sido respetado. Así, un estado con una forma de gobierno federal (en el que las provincias preexistieron a la Nación), tendió a organizarse centralizadamente. Con ello fueron reduciéndose los beneficios propios de un régimen descentralizado sobre la asignación de recursos. De manera esencial, esto ocurrió como consecuencia de que las demandas por bienes públicos no expresan los verdaderos deseos de los ciudadanos, ya que la oferta de bienes públicos se financia, fundamentalmente, a través de impuestos legislados y percibidos por niveles superiores de gobierno, cuya carga no es percibida con claridad por los ciudadanos que se benefician de los gastos respectivos. El sistema, por consiguiente, goza de un muy bajo grado de correspondencia (relación de recursos propios a gastos) y responsabilidad fiscal (accountability). Mejorar la responsabilidad fiscal requiere un sistemático conocimiento de las actividades del gobierno y un diseño institucional que fomente la participación de la comunidad. El mejor modo de inducir la participación es que los programas financiados con fondos del gobierno central sean cofinanciados por los gobiernos locales. Relacionando performance y tributación se crea un fuerte incentivo para que la comunidad se involucre. Una solución complementaria sería la sanción de leyes que impongan un estricto código de comportamiento sobre los administradores locales, haciéndolos personalmente responsables -y legalmente imputables- cuando no pueden cumplir con los intereses de la comunidad.⁵

Como ejemplo, cabe mencionar que de la Ley de Solvencia Fiscal implementada en Argentina en 1999 fueron excluidos los Gobiernos subnacionales y locales, lo que constituyó una de las debilidades de la regla (aunque si fueron invitadas a realizar similares leyes). Dicha ley establecía que en el año 2003 se alcanzaría el equilibrio fiscal. Luego, en el 2001 fue modificada e incluyó límites más laxos y cambió la fecha del equilibrio al 2005. Sin embargo, siguió siendo incumplida. A nivel subnacional algunos gobiernos siguieron los pasos del Gobierno Nacional; adoptando reglas en el manejo de la política fiscal que básicamente contenían límites a los gastos y al endeudamiento. Cabe mencionar que dichas reglas diferían entre las provincias.

Durante los noventa, severas crisis fiscales a nivel local arrastraron a algunos países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, dotados de cierta estructura institucional federal, a profundos desequilibrios macroeconómicos, tanto a nivel nacional como externo. El análisis de las causales de dichas caídas permite reflexionar sobre las imbricadas y al mismo tiempo, complejas relaciones entre los diseños institucionales de los sistemas de transferencias fiscales desde los gobiernos centrales a los locales y las propiedades del sistema político (gerencia pública, procesos de toma de decisiones, subsistemas electorales y de partidos, etc.). Una de las paradojas de la presente globalización descansa en el “revival” de los localismos y particularismos regionales. Antagónicos o complementarios a aquélla, amenazando o aceptando a los Estados nacionales, estos fenómenos requieren revisar las relaciones fiscales tradicionales con los gobiernos centrales, que buscan retenerlos, contenerlos o canalizar su aporte a la competitividad general. Por otra parte, se está repensando la gestión

⁵ R. López Murphy y C. Moskovits. “Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina”. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 1998. Documento de Trabajo N° 58. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en www.fiel.org/publicaciones/Documentos/doc58.pdf.

gubernamental local, procurando superar las buropatologías, para adquirir mayor capacidad innovadora. Mecanismos de democracia semidirecta pueden contribuir a encauzar la participación de la sociedad civil, hacia el cogobierno y el control de gestión. Sin embargo, en algunos países como los latinoamericanos, tanto el mal diseño de la organización federal como la tradición de una sociedad civil sujeta a una paternalista centralización administrativa, pueden conspirar contra un tránsito no conflictivo hacia la solvencia fiscal y una competitividad más equitativa.⁶

Esto significa que el juego de suma cero que plantea el problema del reparto del fondo común no se resolverá sencillamente descentralizando poder tributario. Lo que quiero decir, es que un gobierno federal tiene necesariamente un dilema central que es identificar los “espacios tributarios” que habrán de reconocerse a cada nivel de gobierno, aún con un sistema tributario de fuerte descentralización. Es que la descentralización tributaria no se puede plantear simplemente como el objetivo consistente en que los gobernadores ganen más dinero (aumentando el rendimiento tributario propio) a costa de los presidentes (menor dinero para la Nación). Aún cuando el origen histórico de las federaciones en general radica en la lucha política por los espacios tributarios o simplemente por el poder, las finanzas modernas en las democracias representativas la imaginan como un instrumento esencial para mejorar la correspondencia fiscal, evitando el grave daño que plantean los escenarios de reducida transparencia (accountability), generando escenarios de ilusión fiscal y miopía de los electores. Pero la pelea por los recursos no podrá con ello evitarse. La “competencia tributaria vertical” (Nación vs. provincias) – a diferencia de la competencia tributaria horizontal (entre estados de igual nivel) que usualmente es el tema de discusión en las finanzas federales e internacionales – muy probablemente resulte dañina. La posibilidad del ejercicio del voto con los pies de los ciudadanos como mecanismo de ajuste para los gobiernos subnacionales que intentaran mejorar su captación de bases tributarias mediante cierta presión relativa propia, estaría de todas maneras acotada por la actitud que adopte el gobierno nacional en explotar la misma base con presiones tributarias similares en todas las jurisdicciones. Por ello, un país federal requiere de instituciones que, al tiempo de asegurar estabilidad en las reglas de juego, defina o acote los espacios tributarios a reconocer a ambos niveles de gobierno. Ello significa definir por consenso “el reparto” de la presión tributaria agregada, para asegurar luego un ejercicio genuinamente autónomo de los respectivos niveles de gobierno. Como la realidad fiscal es cambiante en el mediano y largo plazo, el sistema debe garantizar ex ante mecanismos de ajustes o de adaptaciones no traumáticos. Nuestra práctica del federalismo, o su evolución, ha conducido al peor de los diseños: falta de accountability, al tiempo de dirimir el consenso de los espacios tributarios mediante un régimen de coparticipación donde se juega todo en materia de recursos, con implicancias típicas de los juegos repetidos de suma cero que, condimentados con las alianzas políticas de cada momento, arrojan los resultados circulares ya conocidos (Dilema de Condorcet).⁷

⁶ Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE en www.eseade.edu.ar

⁷ Condorcet (1785) en Horacio L. P. Piffano. “La Presión sobre los Gobiernos Subnacionales y la Reformulación del Sistema Tributario Federal”. Documento de Trabajo Nro. 68. Abril 2007 en www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad de La Plata – CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – Senado de la Nación. Seminario sobre Federalismo Fiscal. 26 de septiembre de 2006. Panel sobre “restricciones al financiamiento de los gobiernos subnacionales. La presión sobre los gobiernos subnacionales y la reformulación del sistema tributario federal”. Universidad Nacional de La Plata.

De este modo, sólo si existe una alta dotación y respeto de la autonomía de los niveles supramunicipales hacia los gobiernos locales, se podrán sentar las bases para dar una respuesta a la creciente diversidad de las demandas de las sociedades actuales. Bajo estas premisas, el objetivo es el de mostrar dos elementos necesarios (que no suficientes) para promover una gobernabilidad local: la autonomía local y la participación. Ambos aspectos devienen interdependientes para la acomodación del gobierno social a la nueva realidad social, política y económica que se está desarrollando, ya que, por un lado, la participación sin el goce de cierto grado de autonomía por el ente local no goza de los incentivos necesarios ni de la involucración efectiva de la población local en el desarrollo de su territorio. Por otro lado, la autonomía sin la participación, perpetúa la situación dada en la que las instituciones están alejadas de la población, no pudiendo dar una respuesta efectiva a sus demandas. La autonomía local es el derecho que tienen los municipios a gobernarse libremente y a administrarse del modo que se convengan dentro de su propia esfera y para sus fines propios. Pero dicha autonomía tiene un límite; así, la autonomía no debe concebirse como unos grupos de municipios aislados e independientes completamente del Estado y del resto de entidades subnacionales, sino que debe entenderse dentro del marco en el que se constituyen dichos municipios. Es decir, la autonomía se manifiesta en tanto que el municipio es independiente para la configuración de sus mecanismos de organización y gestión, siempre dentro de la estructura estatal en la que se encuentra encuadrado. Bajo esta perspectiva, la autonomía se convierte en uno de los puntos de partida necesarios para poder dar respuesta a la pluralidad de demandas de las sociedades actuales. Uno de los grandes problemas históricos de las políticas centralistas del Estado, anteriores a los procesos de transferencia de poderes a los gobiernos locales, radicaba en su talante homogéneo. La política estatal homogénea dominaba la esfera pública, mientras que la sociedad se caracteriza por su heterogeneidad, generando una gran carga de conflictividad a la implementación de las políticas públicas. Con la autonomía puede revertirse esta situación, reduciéndose el potencial conflictivo. Por ello, no es de extrañar, por tanto, que las demandas de autonomía local provengan de grupos “subordinados, insertados en estructuras de poder asimétricas, históricamente excluidos o marginados de los procesos de toma de decisión en el quehacer político y económico de la sociedad”.⁸

Como hemos precisado anteriormente los Gobiernos locales no se desenvuelven como poderes aislados, sino que muy por el contrario hemos mantenido su consideración como poderes públicos insertos en la estructura orgánica del Estado en su conjunto. Por ello que dicha posición, junto con la necesaria eficacia en el ejercicio de la acción pública, exige establecer una serie de técnicas y de principios que ayuden a articular el conjunto de la actividad administrativa a fin de hacer viable la descentralización política y administrativa que se propugna. Pero, para que los entes locales puedan desarrollar las políticas necesarias para un mayor acomodo de la diversidad social, es preciso que gocen de cierto grado de autonomía. Únicamente si los gobiernos locales disfrutan de un margen de maniobras lo suficientemente amplio para poder adecuarse a la realidad bajo la que tienen potestades, se podrán hacer frente a los nuevos requerimientos de las democracias modernas. De este modo, sólo si existe un alta dotación y respeto de la autonomía de los niveles supramunicipales hacia los

⁸ González Saravia (1999) en Marc Navarro Vicente. “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España en www.sala.clacso.org.ar/gsdll/cgi-bin/library?e=d-000-00---0cips--00-0-0--0prompt...

gobiernos locales, se podrán sentar las bases para dar una respuesta a la creciente diversidad de las demandas de las sociedades actuales. Se crea, por tanto, una conciencia de revaloración del espacio local como el responsable de dirimir en primera instancia las relaciones entre el gobierno y los actores de la sociedad civil.⁹

En correlato, en el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que logre mejorar el rendimiento macroeconómico general del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto.¹⁰

Complementariamente, como propuesta debe abordarse la revisión de las competencias tributarias vigentes entre los distintos niveles de gobierno de un país (nacional y municipal, en los de organización unitaria y entre los tres o los provinciales y municipales, en los de organización federal), la reformulación de los sistemas de relaciones fiscales (sistemas de coparticipación y transferencias financieras a los gobiernos municipales) que inciden en el financiamiento municipal, la simplificación del sistema tributario vigente en un país (eliminación o absorción de tributos iguales o similares establecidos por dos niveles de gobierno), los proyectos de coordinación y/o cooperación entre los fiscos municipales y los provinciales o central (generación de economías en las administraciones, intercambio de información con fines de fiscalización, etc.), la preparación de un modelo de código tributario municipal que permita perfeccionar la legislación aplicable por los fiscos....Pero lo más importante es quizás no olvidar que los estudios deben contribuir a la obtención de mayores ingresos para los gobiernos municipales y que los mismos podrían aplicarse a: mejorar el financiamiento de las prestaciones que brindan habitualmente a la comunidad (elevar la calidad de los mismos, disminuir el área no servida, etc.), financiar nuevos programas de atención a los ciudadanos (programas sociales que no se prestaban), disminuir costos de endeudamiento o de financiamiento en sus adquisiciones, mejorar la equidad de los tributos vigentes (adecuación de la carga tributaria soportada por los ciudadanos), y viabilizar procesos de descentralización de la actividad estatal.¹¹

En términos de facilidad financiera, hay una actitud realmente pasiva. El municipio no está abierto a pensar en la posibilidad de canalizar recursos para el financiamiento de la estructura y el financiamiento municipal. Sin embargo, este es un tema importantísimo ya que se necesita tener creatividad en términos de captar los recursos del sector privado. En cuanto a las transferencias intergubernamentales, los sistemas han sido bastante deficientes y algunos han usado criterios tan amplios como la población y el territorio. Hoy en día, apuntamos cada vez más a mejorar la equidad y la definición de los criterios. La coparticipación federal es un desafío para la Argentina, porque no se puede privilegiar exclusivamente una consideración general de equidad regional. Debemos apuntar a un sistema de capitación basado en los costos reales de los

⁹ Federico A. Castillo Blanco. "Los retos de los municipios ante la reforma del Estado". Para la elaboración del presente trabajo se ha tomado como base la Ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Municipalistas, organizado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas en Cartagena de Indias (Colombia) en Noviembre de 1993.

¹⁰ Banco Mundial, "Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado", Washington D.C. 1999. pp.39-40 en Antonio Iglesias Morell. "Municipalismo y democracia directa". Profesor titular del Centro de Estudios de Técnicas de Dirección del la Universidad de la Habana. Coordinador de la Maestría en Administración Pública. [tonigles@arroba\]fcf.uh.cu](mailto:tonigles@arroba]fcf.uh.cu). Enero de 2006.

¹¹ Alberto Lukszan. "Análisis de los ingresos municipales. Clasificaciones metodológicas y pautas para su administración". Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales "La gestión administrativa financiera en el Municipio". 6 al 8 de mayo de 1998. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

servicios, que incluya ajustes por eficiencia administrativa, y que haya un sistema de premios y castigos para obtener una eficiente y moderna administración financiera del municipio. Hay acciones inmediatas de corto plazo en el frente de la administración tributaria, que no requieren reforma legal. Podemos avanzar bastante en la reforma de la administración tributaria local, a través de la simplificación de procedimientos, la mejora de servicios al contribuyente, el establecimiento de sanciones, controles e incentivos, y el desarrollo institucional. También podemos modernizar ciertos tributos, impulsar una mayor estructura tributaria, mejorar la capacidad administrativa y técnica de las localidades, y lograr el fortalecimiento institucional y de los sistemas en información. Pero lo más importante es el recurso humano, y hay que capacitarlo en los procesos de fortalecimiento municipal y descentralización.¹²

En este contexto, conviene señalar de manera breve los principios básicos que se esperaría tener presente en el adecuado diseño de una política de fortalecimiento municipal. Un primer principio, es el del beneficio, que recomienda preferentemente la utilización de impuestos locales, cargos, cobros y contribuciones como los instrumentos que promueven una mejor asignación de los recursos públicos. Segundo, el principio de la eficacia recaudatoria que recomienda impuestos de baja movilidad interjurisdiccional (impuesto inmobiliario) y de bajo impacto distributivo así como el promover una simplificación y adecuada armonización de los sistemas tributarios locales. Tercero, el principio de equidad en donde aparecen claramente los objetivos redistributivos y de competencia fiscal a nivel subnacional (justificación a las distintas modalidades de transferencias). Cuarto, el principio de la autonomía y responsabilidad (fiscal y política), aspecto que se manifiesta tanto en el proceso de determinación de las cargas tributarias locales como en la discusión de la propuesta de gasto local y posteriormente en el control o rendición de cuentas fiscales al electorado.¹³

Gran parte del problema de la asignación de bases imponibles a los gobiernos subnacionales y en particular a las municipalidades, deriva en buena medida de la dificultad de encontrar gravámenes relativamente eficientes y que cumplan con ciertos principios básicos de la administración tributaria moderna. Siguiendo los principios básicos de eficiencia y consistencia de las fuentes de ingresos con las necesidades de gasto (A. Shah, 1993) sumado a ello los tradicionales principios de eficacia recaudatoria, progresividad, responsabilidad, bajo impacto distributivo y macroeconómico y baja movilidad de la base imponible, entre otros.¹⁴

El desbalance fiscal vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel de gobierno) frente a unas necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de los procesos. Una de las metas de la descentralización fiscal es la creación de un entorno político-administrativo que apoye la responsabilidad financiera. Este gran desafío requiere de un sistema de financiamiento local que delegue

¹² Gabriel Aghon. "La simplificación y armonización de los sistemas tributarios municipales". Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales "La gestión administrativa financiera en el Municipio". 6 al 8 de mayo de 1998. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

¹³ Gabriel Aghon. "Fortalecimiento de las finanzas municipales: nuevos desafíos para los países de la región". Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales "La gestión administrativa financiera en el Municipio". 6 al 8 de mayo de 1998. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

¹⁴ Gabriel Aghon. "Fortalecimiento de las finanzas municipales: nuevos desafíos para los países de la región". Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales "La gestión administrativa financiera en el Municipio". 6 al 8 de mayo de 1998. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

a las municipalidades más autoridad para generar ingresos y más capacidad para recaudar y administrar mayores recursos.¹⁵

Como consecuencia de los efectos combinados de la descentralización y el ajuste, se generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, situación que en la etapa estuvo representada emblemáticamente por el gasto provisional y de la deuda pública. Paralelamente, y como parte de la creciente forma “cooperativa” de la organización de la administración pública, la Nación se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa. En las provincias, los principales cambios tuvieron que ver con asumir la responsabilidad primaria de los grandes sistemas de gestión: salud, educación y seguridad. Adicionalmente, también los procesos descentralizadores le asignaron nuevas potestades de regulación económica y social, creciente autonomía para operar sobre la esfera política provincial e influencia en la coyuntura nacional. Un proceso paralelo se fue dando en el nivel municipal, que fue acentuando su carácter de primer anillo en la relación con la ciudadanía, sobre todo en lo que refiere a la acción social. La nueva división de funciones se tradujo en una notoria reducción de la participación nacional en el gasto, que según los últimos datos disponibles supera apenas el 50% del total. Como contrapartida, las provincias y municipios tuvieron un importante incremento en el nivel relativo de las erogaciones. En el caso de los ingresos también se observa un incremento en la participación de los niveles subnacionales la que, sin embargo, fue ostensiblemente menor que la observada en el nivel de gasto. La asimetría en la participación de cada ámbito en el gasto y en los ingresos se equilibra con las transferencias interjurisdiccionales, las que en el caso argentino revisten una gran importancia, superior a la que se observa en casi todos los países federales. La estructura tributaria Nación – provincias de la Argentina tiene el formato de lo que se conoce como “sistema mixto”: coexisten las facultades recaudatorias de las distintas jurisdicciones pero, además, la jurisdicción federal gestiona la recaudación de bases tributarias compartidas que luego se distribuyen entre todas las jurisdicciones por sistemas de coparticipación. Lo dicho implica que las provincias tienen tres fuentes de ingresos: la generada por la recaudación de impuestos provinciales (recursos propios), la que tiene como fuente las bases tributarias compartidas (los recursos coparticipados) y los que se originan en transferencias del orden nacional. El régimen municipal de cada provincia incluye diferentes formas y requisitos de creación, definición del territorio, forma de gobierno, recursos y competencias, entre decenas de aspectos que no responden a particularidades regionales. El recorrido por el mapa municipal argentino indicaría la preeminencia de la lógica política de los constituyentes y legisladores provinciales por sobre razones geográficas o demográficas. El diseño institucional es establecido en el nivel macro por la constitución provincial, que puede ser detallado en esta instancia o autorizar su definición a la legislatura; en este último caso se regula en la ley orgánica de las municipalidades o en leyes específicas. La heterogeneidad de los municipios argentinos también se refleja en su modelo de gestión pública. Muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política. En general, la mayor fuente de

¹⁵ Dennis Rondinelli “Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analysis” Policy and Research Series, Office of Housing and Urban Programs. Washington DC, USAID, 1990 en Gabriel Aghon. “Fortalecimiento de las finanzas municipales: nuevos desafíos para los países de la región”. Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales “La gestión administrativa financiera en el Municipio”. 6 al 8 de mayo de 1998. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos, que se liquida por metro de frente o valuación de los inmuebles urbanos. Le sigue en importancia una tasa retributiva del servicio de inspección de la seguridad e higiene en comercios, industrias y servicios, cuya base imponible varía entre ingresos brutos, personas ocupadas u otras variables relacionadas con el nivel de actividad. En los municipios que incluyen áreas rurales, adquiere mucha importancia la tasa vial que abonan los inmuebles ubicados fuera del radio urbano, y las tasas por control de marcas y señales, y de guías que gravan al sector ganadero. En algunos distritos mineros, se abonan derechos por la extracción. A ello se suman otros derechos con menor peso recaudatorio como los de cementerio, de construcción, uso u ocupación de la vía pública, habilitación de comercio, venta ambulante, inspección veterinaria en mataderos, permisos para espectáculos públicos, entre otros, y los ingresos por multas e infracciones. Otras fuentes de recursos son las contribuciones por mejoras que abonan los frentistas cuyas propiedades se benefician por las inversiones en cloacas, agua corriente, cordón cuneta, pavimento o luminarias. Tanto en las tasas como en las contribuciones por mejoras, las alícuotas no se ajustan estrictamente al costo de prestación y existen importantes subsidios cruzados. Luego de décadas de conflicto, la tendencia general de limitar a los municipios al cobro de tasas retributivas de servicios comenzó a resquebrajarse y, en la actualidad, muchos cobran impuestos. El cuadro de situación actual muestra una gran heterogeneidad: un tercio de las provincias ha delegado potestades tributarias a los municipios, otras lo han legislado pero no lo aplican, otras definen la política fiscal a nivel provincial pero han descentralizado la fuente, otras han generado convenios de descentralización a cambio del incremento de la cobranza. Las provincias muestran mayor tendencia a la delegación del impuesto automotor que del inmobiliario. La mayoría, además, tiene potestad sobre la patente de los rodados que no cobra la provincia, tales como motos y similares. Respecto de la potestad de definir otros impuestos, las constituciones y las leyes orgánicas establecen un escenario heterogéneo y, a veces, confuso y contradictorio. A pesar de la tendencia, aún es muy reducida la proporción de impuestos propios, que apenas llega al 2,5% de los recursos totales, proviniendo la mayor parte de ellos –casi el 37%– de las jurisdicciones provincial y nacional. La mayor fuente de ingresos propios sigue siendo ‘otros ingresos no tributarios’ concepto que incluye a las tasas retributivas de servicios, derechos y contribución de mejoras, que alcanzan un promedio del 47% del total. Chaco, Chubut, Formosa, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego ejercen la política y cobran el impuesto. En Jujuy y Corrientes, la provincia fija la política pero el impuesto lo cobran los municipios. Santiago del Estero prevé en su ley orgánica municipal la delegación pero no la ha concretado. En Córdoba, la provincia fija la política, pero ambos cobran impuestos en base a los automotores, con distinto nombre (Fernández y otros, 2001). Los municipios también reciben ingresos por coparticipación provincial. Recién a partir de 1974 la Nación comprometió a los gobiernos provinciales a establecer un sistema de coparticipación de los ingresos nacionales, lo que disminuyó la discrecionalidad del reparto de esos recursos, y en 1990, la Nación le impuso a las provincias la sanción leyes de coparticipación municipal. También son fuente de ingresos las transferencias desde la provincia o la Nación, generalmente discrecionales y condicionadas a la realización de determinadas obras o la prestación de servicios. El análisis del origen de los recursos da cuenta de que 53% de los ingresos provienen de fuentes propias, en tanto el resto resulta de la coparticipación de impuestos provinciales o nacionales, o de transferencias de estas jurisdicciones. A pesar de este promedio, la heterogeneidad entre las provincias argentinas es muy significativa, con extremos entre La Rioja, con sólo el 5% de sus recursos provenientes de fuentes propias, y Chubut con

el 78%. Sólo el 8,4% del gasto público consolidado corresponde al nivel municipal; ello confirma que la descentralización ha operado ‘de hecho’, sin la correspondiente asignación de recursos. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que muchas de las transferencias están condicionadas a la prestación de servicios u obras decididas por el nivel de gobierno que aporta los recursos, la falta de autonomía financiera de los municipios es más evidente.¹⁶

La potestad tributaria municipal está establecida en las constituciones y leyes provinciales y en las cartas orgánicas municipales. A su vez, las respectivas ordenanzas o códigos fiscales municipales definen los principios sobre los que se sustentan los sistemas tributarios locales. Los Concejos Deliberantes son los encargados de dictarlos y, en algunas provincias, se requiere la aprobación de las legislaturas. Las ordenanzas tarifarias fijan anualmente las tasas aplicables a los tributos dispuestos por las ordenanzas o códigos fiscales. La facultad de imposición de los municipios se aplica exclusivamente a personas, cosas o actividades sujetas a su jurisdicción. Por lo general, no pueden establecer gravámenes directos ni indirectos sobre la producción ni sobre los establecimientos que desarrollan actividades económicas, con excepción de las tasas de seguridad e higiene o por prestación de servicios municipales. Sin embargo, la base imponible sobre la que se calculan algunas tasas municipales las convierten, de hecho, en impuestos. Por ejemplo, las contribuciones sobre las propiedades inmuebles, en función del hecho imponible que les da origen, deberían contribuir al financiamiento de la prestación de servicios públicos vinculados directamente con ellos (alumbrado, barrido, limpieza, recolección de residuos domiciliarios, etc.). Pese a ello, su cobro suele ser percibido sobre la base de la valuación del inmueble (en lugar de, por ejemplo, los metros lineales de frente), de allí que el monto que se paga está desvinculado del servicio recibido. Esta característica permite filtrar políticas de financiamiento típicas de niveles de gobierno superiores en el ámbito municipal. Aún más, en algunos casos se profundiza la redistribución implícita que genera esa forma de imposición al establecerse escalas progresivas en función de la valuación del inmueble. Pocos municipios argentinos están habilitados para establecer impuestos. Dependen por ello de tasas por servicios prestados (en especial la tasa de alumbrado, barrido y limpieza - ABL) y contribuciones por mejoras para obras públicas. Algunas provincias, en particular desde las reformas constitucionales de los años ochenta, incorporaron la facultad municipal de establecer impuestos que hasta ese momento eran cobrados por los gobiernos provinciales, como los impuestos inmobiliario urbano y a los automotores. Cuando el financiamiento municipal debe basarse exclusivamente en tasas, enfrenta un problema serio y difícil de resolver: faltan recursos que permitan una política autónoma, más allá de la prestación de los servicios y el mantenimiento de la administración general. Ese modelo financiero limita el papel municipal e impide o dificulta la realización de actividades no convencionales, para las cuales el gobierno local debe obtener recursos de otra manera. Como es evidente, esto está estrechamente relacionado con la autonomía, no únicamente financiera sino con la autonomía a secas del gobierno municipal. Esa limitación se concreta en la necesidad de transferencias provinciales para el funcionamiento municipal. La relación financiera entre los

¹⁶ Horacio Cao. “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008 en www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/cuerpo1/docs/CLAD/La_AP_Argentina.pdf, 14/01/09. 20:30 hs.

gobiernos provinciales y municipales presenta distintas características de acuerdo a los regímenes provinciales. En la mayoría de los casos, la principal vinculación es la coparticipación municipal. Suele utilizarse, también, lo que se denominan Aportes y Préstamos del Tesoro, además de convenios específicos para la realización de obras públicas o prestación de servicios, así como la delegación o descentralización de la percepción de impuestos provinciales. Los regímenes de coparticipación municipal indican la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de los casos esos regímenes han tenido status constitucional, a diferencia de lo que ocurría con la coparticipación federal, que recién con la reforma de 1994, adquirió un tratamiento de esa naturaleza. Las Constituciones Provinciales prevén, por lo general, que los municipios reciban los ingresos provenientes del producido de impuestos provinciales y nacionales. La coparticipación consiste en la definición de: a) los recursos a repartir entre dos niveles de gobierno; b) el porcentaje de distribución para cada uno de estos dos niveles de gobierno (Distribución Primaria), y c) los porcentajes a repartir entre los distintos municipios entre sí (Distribución Secundaria). La recaudación tributaria se concentra en el nivel provincial y parte de ella se distribuye entre las municipalidades.¹⁷

La Provincia tiene la llave del desarrollo de los municipios, porque aún cuando la capacidad de autofinanciamiento de alguno de ellos fuera relativamente satisfactoria, las funciones más importantes -educación, salud en la mayoría de los casos, infraestructura- dependen en buena medida de la inversión provincial. Lo mismo sucede en materia de atención de las cuestiones sociales más urgentes: los programas en marcha son de jurisdicción nacional o provincial y, en general, las formas en que se implementan contribuyen a reproducir la estructura política territorial de la Región. No obstante estas condiciones que ilustran acerca de cómo se reparten las tareas y qué espacios de actuación pretende reservarse la Provincia como medio de control sobre el territorio y la población, lo cierto es que, a partir de los cambios sustanciales operados en los '90 -algunos de los cuales ya fueron mencionados- son los espacios municipales los que deben enfrentar -sin recursos ni capacidades adecuadas- las "consecuencias no deseadas" de los mismos. La necesidad de mayor autonomía no revierte, sin embargo, en presiones suficientes que pongan en cuestión la lógica de la competencia en la relación entre los municipios y su dependencia respecto del Gobierno Provincial, debido no sólo a la ya referida inercia institucional que parecería caracterizar a toda la Región, sino fundamentalmente a las formas de acumulación política predominantes.¹⁸

La descentralización de los servicios públicos en el entorno actual y en referencia a los Estados modernos, genera influencia sobre las medidas de eficiencia y equidad. Por otra parte, un sistema con alto grado de descentralización permite que la provisión y suministro de los servicios públicos se adapte mejor a las necesidades y preferencias de los ciudadanos (por el contacto directo de los gobiernos locales o de nivel inferior con el ciudadano, por la capacidad de conocer de forma acabada sus demandas, y por la mayor participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local). Consecuentemente, las ventajas de la descentralización serán mayores cuánto más elevada sea la heterogeneidad de preferencias intergrupos y cuánto mayor resulte la

¹⁷ *Alejandro Morduchowicz.* "Una alternativa para el financiamiento municipal" en www.desarrollohumano.org.ar/IDHArgentina/97_arg1/cap3.html

¹⁸ Programa de Investigación Internacional "Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México". La Región Metropolitana de Buenos Aires como Sistema Político. Gustavo Carlos Badía, Elsa Pereyra, Aurelia Lupis, Patricia Fagúndez en www.cmq.edu.mx/cmqqmercosur/conf_Gustavo_Badía.htm - 15/01/2009, 9:05 hs.

homogeneidad de preferencias intragrupos. En definitiva, la ventaja relevante de la gestión subcentral de los servicios públicos es que cada gobierno local suministre sus prestaciones diferenciadas acorde a las preferencias del ciudadano en particular. Para las implicancias que tiene el principio de correspondencia en un contexto descentralizado, cuando el suministro de servicios públicos genera externalidades positivas (por debajo del nivel socialmente óptimo), sería viable y recomendable la centralización consecuente del suministro. Los límites a la gestión del gobierno local o de nivel inferior está referida a la virtual existencia o aparición de economías de escala y de externalidades, que determinarían la posibilidad de centralización de determinados servicios, para garantizar la provisión al coste más bajo posible, en correlato al principio de correspondencia en cuestión. Hay que considerar que cuando se intenta descentralizar la política fiscal como herramienta o función estabilizadora, los gobiernos locales o regionales tienen un ámbito o entorno de acción más acotado, pequeño y limitado que el gobierno o administración central, por lo que resulta que las Economías poseen mayor grado de apertura. Consecuentemente, los efectos externos o desbordamientos sobrevinientes de la consolidación de la política fiscal subcentral serán altamente relevantes, mermando los efectos multiplicadores de las variables y variaciones en la demanda agregada (la mancomunidad y concomitancia de políticas fiscales expansivas y contractivas atentaría contra la medida o parámetro de eficacia, y generaría por ende shocks asimétricos de desarrollo regional). La lógica o impronta de descentralización de la política redistributiva puede tornarse eficaz, o en su defecto o particularmente, generar efectos nocivos y distorsivos. Ante una estructura altamente redistributiva, aparece la incipiente variable de traslado de los sectores con más alto poder adquisitivo y de concentración de la riqueza o el ingreso hacia áreas jurisdiccionales de menor presión fiscal; en contraposición, los ciudadanos pobres tenderían a trasladarse hacia la circunscripción objeto del programa redistributivo a fin de beneficiarse consecuentemente de la impronta redistributiva señalada. El efecto derivado y automático de tal medida, sería la merma de la renta o ingreso regional per cápita, la no cumplimentación de las premisas o metas de redistribución, y la lógica agudización o acentuación de la presión fiscal.

Por otra parte, si se considera el tamaño de las jurisdicciones territoriales y la estructura de barreras a la libre movilidad o traslación de factores, cuánto mayor sea el ámbito geográfico de acción de un gobierno regional, más se incrementarán los costes de traslado (monetarios y personales) para el ciudadano común, y consecuentemente, menor resultará la probabilidad de ocurrencia de que ese traslado conlleve la medida de efectividad óptima o adecuada. Los beneficios de la descentralización de determinadas competencias de gastos en referencia a los parámetros de bienestar se incrementan cuando se considera o tiene en cuenta la variable de libre movilidad de los factores de producción. Una de las problemáticas a abordar con la descentralización impositiva, es que aunque la cercanía física puede mejorar el cumplimiento tributario, puede generar consecuentemente una competencia fiscal incipiente que desarrolle y estimule mayores posibilidades para el fenómeno de elusión fiscal en razón de la movilidad de las bases imponibles, y en correlato, produzca una competencia fiscal a la baja, que impida sin duda una provisión adecuada de los bienes y servicios públicos. Por ende, si una región decide elevar sus tipos impositivos, corre el riesgo que las demás áreas jurisdiccionales no la sigan con la tentativa y sus ciudadanos se trasladen y se consoliden en las jurisdicciones vecinas, mermando parte de los recursos de la estructura impositiva. En contraposición una intentona de reducción de la presión fiscal, puede provocar que los demás gobiernos regionales imiten la medida para evitar un desplazamiento masivo de los factores de producción pertinentes.

La principal ventaja de la gestión subcentral de los servicios públicos es la posibilidad de que cada gobierno suministre unas prestaciones diferenciadas, ajustándose a las particularidades de las preferencias de sus ciudadanos (teorema de la descentralización). De este modo, se eluden los problemas derivados del suministro uniforme por parte del gobierno central. Estas ventajas se ven reforzadas por la libre movilidad de los ciudadanos, que permite que éstos elijan su lugar de residencia en función de la oferta fiscal existente en cada territorio (voto con los pies). Sin embargo, para que la descentralización dé lugar a ganancias de bienestar a través de la diferenciación, es necesario que se cumpla una serie de requisitos. En primer lugar, se debe producir una óptima atribución de competencias, de modo que el proveedor de los servicios sea el nivel de gobierno que lo realice al coste más bajo, procurando que, además, se corresponda el área beneficiaria de los servicios con el área que contribuye a su financiación. Sin dejar de lado la visión autonómica del Estado como tal, es viable resaltar que la participación institucional directa de los individuos (destinatarios mismos del “bien” o servicio estatal) en los niveles descentralizados y centralizados de la administración pública, exige plantear una impronta de “democracia directa” y representatividad no corporativa en la esfera estatal. Consecuentemente, la medida de eficiencia en el proceso de gestión local (pero priorizando la impronta política que requiere la operatoria de los gobiernos locales), la dimensión de la descentralización como agente movilizador de la gestión político-administrativa del Estado, y la institucionalización acabada y la canalización práctica de las autonomías locales mediante la participación de los actores subestatales y no estatales (sociedad civil, ONGs), se tornan trascendentales. El actor estatal debe reformular el rol tradicional, redireccionando la operatoria hacia la ejecución de políticas públicas. Complementariamente, es conveniente que el Estado juegue un papel activo como factor propiciante y agente de redistribución que permita garantizar y asegurar la solidaridad y el equilibrio social entre ciudades, áreas territoriales e individuos. Esta lógica obedece a la premisa trascendental de asumir el compromiso de equidad, equilibrio interterritorial, cierre de brechas y desigualdades sociales, y promoción de expectativas, necesidades y deseos de la comunidad local. Consecuentemente, es conveniente y preciso superar el tradicional enfoque de construcción del Estado y sustituirlo por otro en el que prime su articulación y armado desde la base hacia el centro, priorizando la participación de los actores no estatales o subestatales y de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del actor estatal, al igual que la prevalencia en el armado de las bases o estamentos inferiores en detrimento de los decididores del centro del modelo de concepción del Estado.

Por ende y en definitiva, en el sistema actual la descentralización del gasto público no se correlaciona o se traduce en una consecuente distribución o reasignación de competencias fiscales entre los pertinentes niveles de gobierno. La determinación y el establecimiento de las reglas fiscales en los niveles subnacionales de un sistema estatal multinivel, requiere esencialmente para su óptima y adecuada operatoria, que se adapte y converja a la estructura del sistema de financiación del Estado Federal. Consecuentemente, se torna relevante la manera en que se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno las variables de ingreso y gasto público. Esta impronta debe complementarse con una clara delimitación de las responsabilidades del gasto de los diversos niveles de gobierno, una consecuente autonomía de ingresos en los gobiernos subcentrales o subnacionales, y una acotada y limitada discrecionalidad al igual que una marcada transparencia en los sistemas de transferencias intergubernamentales. Lo señalado debe desalentar expectativas de los gobiernos regionales de rescates financieros por parte del gobierno central, motivando un

desempeño fiscal responsable y óptimo. Finalmente, es determinante y trascendental que las transferencias compensatorias intergubernamentales se sustenten en indicadores y parámetros objetivos de las necesidades de gasto y con respecto a la capacidad tributaria. En un contexto macroeconómico más estable que el de las décadas pasadas, una de las tareas pendientes en la Argentina es el ordenamiento de su sistema fiscal, y en particular de las normas que rigen la distribución de tributos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, existe aún un amplio margen para avanzar en el sentido de una mayor descentralización en materia fiscal, tendencia que tanto la literatura como la experiencia internacional muestran como generadora de ganancias de eficiencia y equidad. Sin embargo, el avance hacia una mayor descentralización debe estar sustentado en una revisión profunda de los mecanismos de asignación de competencias y facultades regulatorias y tributarias en los distintos niveles de gobierno, así como de los esquemas que regulan las relaciones intergubernamentales (en particular, aquellas que definen las transferencias entre Nación, provincias y municipios).¹⁹

El caso argentino tiene varios puntos en común con estudios realizados para otros países. En primer lugar, confirma la conclusión de que “gobiernos locales” es un conjunto que comprende realidades muy distintas; por ejemplo, desde Municipalidades de más de un millón de habitantes hasta otras con menos de 1.000 habitantes, desde Municipalidades con alto nivel económico promedio a otras con condiciones de pobreza y marginalidad casi extremas. En segundo lugar, que la economía de los gobiernos locales es más compleja en la aplicación práctica que en los principios teóricos. Finalmente, que las variables políticas agregan otro factor de complejidad, con el atractivo de que aparecen nuevas preguntas intrigantes que es necesario responder. Las aplicaciones que se presentan para Argentina demuestran que los principios teóricos son útiles como guías para interpretar realidades complejas y cambiantes. Así, las relaciones teóricas entre gasto público local y tamaño del grupo tienen su contrapartida empírica – en el que, en distintos momentos del tiempo y para Municipalidades de una misma Provincia- la relación pasa de positiva a negativa. También resultan relevantes para las decisiones de gasto de una Municipalidad, los gastos que realizan las Municipalidades “vecinas” –por el efecto imitación-, y el gasto público provincial en la Municipalidad –a través de las relaciones de complementariedad y sustitución entre los bienes-.²⁰

De este modo, sólo si existe una alta dotación y respeto de la autonomía de los niveles supramunicipales hacia los gobiernos locales, se podrán sentar las bases para dar una respuesta a la creciente diversidad de las demandas de las sociedades actuales. Bajo estas premisas, el objetivo es el de mostrar dos elementos necesarios (que no suficientes) para promover una gobernabilidad local: la autonomía local y la participación. Ambos aspectos devienen interdependientes para la acomodación del gobierno social a la nueva realidad social, política y económica que se está desarrollando, ya que, por un lado, la participación sin el goce de cierto grado de autonomía por el ente local no goza de los incentivos necesarios ni de la involucración efectiva de la población local en el desarrollo de su territorio. Por otro lado, la

¹⁹ R. López Murphy y C. Moskovits. “Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina”. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 1998. Documento de Trabajo N° 58. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en www.fiel.org/publicaciones/Documentos/doc58.pdf

²⁰ Alberto Porto “Finanzas Públicas Locales en la Argentina”. Documento de Trabajo Nro. 57. Octubre 2004 en www.depeco.econo.unlp.edu.ar

autonomía sin la participación, perpetúa la situación dada en la que las instituciones están alejadas de la población, no pudiendo dar una respuesta efectiva a sus demandas. La autonomía local es el derecho que tienen los municipios a gobernarse libremente y a administrarse del modo que se convengan dentro de su propia esfera y para sus fines propios. Pero dicha autonomía tiene un límite; así, la autonomía no debe concebirse como unos grupos de municipios aislados e independientes completamente del Estado y del resto de entidades subnacionales, sino que debe entenderse dentro del marco en el que se constituyen dichos municipios. Es decir, la autonomía se manifiesta en tanto que el municipio es independiente para la configuración de sus mecanismos de organización y gestión, siempre dentro de la estructura estatal en la que se encuentra encuadrado. Bajo esta perspectiva, la autonomía se convierte en uno de los puntos de partida necesarios para poder dar respuesta a la pluralidad de demandas de las sociedades actuales.²¹

El municipio es uno de los niveles de gobierno establecidos en nuestra Constitución Nacional junto con el provincial, el nacional y el de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

La importancia del municipio radica en que es el nivel de gobierno donde:

- I. mejor se perciben las necesidades y los problemas de los ciudadanos;
- II. se da mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.
- III. Promueve la participación en la gestión de los intereses que le son propios;
- IV. más eficazmente pueden realizarse los controles. ²²

En cuanto a las ventajas y límites de la descentralización diversos autores y especialistas han coincidido en la conveniencia de que los países lleven adelante políticas de descentralización fiscal, en cualquiera de las modalidades descriptas y según las restricciones de su marco político-institucional. En general, y no obstante que en algunos casos la “centralización” puede facilitar la obtención de economías de escala administrativas o ser el medio más idóneo para responder a problemas que requieren una solución nacional de los mismos, las ventajas de la descentralización fiscal son notorias en los siguientes aspectos: es totalmente reconocido por la literatura el hecho de que los individuos tienen preferencias variadas no solo entre bienes privados y públicos, sino además entre diferentes categorías de bienes públicos (nacionales, regionales, provinciales, locales). De ello se deriva que resulta extremadamente improbable que los mecanismos de identificación de demanda de bienes públicos (mecanismos de revelación de preferencias) –que ya son difíciles respecto de los bienes que provee el nivel central- puedan ser exitosamente llevados a cabo respecto de los bienes públicos regionales o locales. Esta evidencia lleva a afirmar que la “gobernanza”, definida como el nivel de coincidencia entre la gestión gubernativa y los intereses o

²¹ González Saravia (1999) en Marc Navarro Vicente. “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España en www.sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0cips--00-0-0--0prompt...

²² Sabsay, D. A. (noviembre 2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Pág. 8. y Quiroga Lavié, H. (2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Pág. 10 en www.farn.org.ar/docs/p27.pdf. Este último autor propone esta vía de acción argumentando que "si el constituyente provincial ha omitido quiere decir que dejó el camino libre y si la Legislatura de la provincia ha omitido quiere decir que existe permiso para actuar".

necesidades de los gobernados, se cumple más acabadamente cuando la provisión de determinados bienes públicos la lleva a cabo el nivel gubernativo más próximo a la comunidad destinataria de los mismos (conocido en la literatura como Teorema de la Descentralización de Oates). La descentralización fiscal fortalece asimismo el grado de 'responsabilidad' o accountability de los gobiernos subnacionales, en la medida en que la población (o individuos) destinataria de los bienes públicos (y en gran parte responsable del pago de los tributos para su financiamiento) está más próxima al nivel de gobierno que ejecuta el gasto y tiene una mayor posibilidad de control político de la gestión pública. Finalmente, es obvio que los beneficios sociales que se derivan de la provisión de ciertos bienes públicos, precisamente por la naturaleza de éstos, están necesariamente limitados espacialmente. Así, mientras la defensa nacional tiene un mayor escenario de difusión de sus beneficios sociales (todo el país), o, mayor aún en el caso de la coordinación de la lucha contra el narcotráfico (una región o el mundo entero), ciertos bienes son por definición regionales o locales, como por ejemplo el saneamiento urbano, la provisión de transporte o de agua potable y la educación y la salud, aún cuando en estos dos últimos casos se da lo que se denominan "spill-over effects" (efectos derrame) hacia otras jurisdicciones. En primer lugar, una caracterización alternativa de los bienes públicos regionales y locales, que tenga en cuenta los avances en esta área, las nuevas demandas de las comunidades y métodos más precisos y efectivos para una correcta revelación de preferencias. Indudablemente, este concepto resultará superior del tradicional punto de vista de bienes públicos vinculados a servicios estrictamente visibles, como la provisión de agua o el asfaltado de calles y deberá considerar además demandas de bienes públicos vinculados al desarrollo económico, la distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza. En segundo lugar, los requerimientos de gobernanza y de un mayor grado de 'responsabilidad' (accountability), en donde los costos y los beneficios de la gestión pública subnacional sean más visibles y permitan su control por parte de la sociedad civil, tendrán una correlación directa con el grado de autonomía financiera de los niveles gubernamentales provinciales y locales. La necesidad de que estos niveles de gobierno profundicen sus propias fuentes de recursos, sacrificadas en detrimento de las transferencias intergubernamentales, no es un elemento declamativo sino que responde a la racionalidad de acercar el nivel que ejecuta el gasto con el que detrae recursos de la comunidad. Indudablemente, el principio de la autonomía financiera (que disminuye el desequilibrio fiscal vertical) deberá vincularse al objetivo de acercar la capacidad fiscal potencial a los requerimientos de gasto de los gobiernos fiscalmente más vulnerables con algunos de los mecanismos de equiparación que la literatura ofrece (control de los desequilibrios fiscales horizontales).²³

Finalmente, cuando son evaluadas por su aportación al producto interno bruto (PBI), las municipalidades tienden a ser más importantes proveedoras de servicios públicos que recaudadoras de ingresos propios, y en cada país los ingresos recaudados por los gobiernos locales a partir de sus fuentes propias son mucho menores que sus gastos. Un número muy reducido de municipalidades depende básicamente de sus fuentes propias de ingresos para financiar su gasto corriente. La gran mayoría depende fuertemente de las transferencias intergubernamentales para financiar este tipo de gastos. Pero casi todas las municipalidades, grandes y pequeñas, dependen básicamente de las transferencias discrecionales otorgadas por el gobierno central y de créditos

²³ Ernesto Rezk. "i. el nuevo marco para el federalismo y la descentralización fiscal" en www.bibliotecas.unc.edu.ar/cgi-bin/Libreo-Cepal?accion=buscar&expresion=FEDERALISMO+FISCAL

blandos (en donde ello es posible) para financiar los gastos de capital. En América Latina las fuentes más importantes de ingresos recolectados a nivel local son los impuestos y las tasas, aunque la distinción entre ellos es frecuentemente poco clara en la práctica. Las ganancias generadas por operaciones comerciales (tales como terminales de autobuses y teatros) usualmente constituyen una fuente menor de ingreso neto porque tales empresas municipales rara vez operan con superávit. Aunque las facultades fiscales de los gobiernos locales varían considerablemente de país a país, el impuesto sobre la propiedad, los impuestos sobre uso de vehículos, las licencias comerciales, y las tasas por alumbrado público y limpieza típicamente constituyen la mayor parte de la recaudación local recolectada por municipalidades grandes y medianas. El resto proviene de un conjunto de impuestos menores, multas, y derechos por servicios administrativos. A excepción de Uruguay y Brasil, las tarifas de los impuestos locales son establecidas por los niveles superiores de gobierno, aunque usualmente las municipalidades retienen esta facultad en lo que respecta a tasas y contribuciones por mejoras. Con el fin de evitar las restricciones impuestas por el gobierno central sobre las facultades fiscales locales, las autoridades municipales frecuentemente imponen derechos obligatorios que no están directamente relacionados con la provisión de ningún servicio específico. En definitiva y en la práctica, estas tasas funcionan como si fueran impuestos. Hoy día más de un centenar de municipios de nuestro país han dictado su carta orgánica. El respeto por la supremacía federal que imponen –entre otras normas- los Arts. 5, 31 y 123 de la Constitución Nacional, y que los obliga a asegurar – como regla- el sistema representativo no ha sido óbice para que, en ejercicio del poder constituyente de tercer grado, lo complementen y mejoren con segmentos de democracia participativa (así, las cartas orgánicas de Ushuaia; Arts. 1,7, 41, 224; Puerto Madryn, Arts. 8 y 25; El Bolsón, Art. 4; Cipolletti, Art. 2; Río Cuarto, Arts. 2 y 4; Fray Mamerto Esquiú –Catamarca-, Art. 3; Leandro N. Alem –Misiones-, Art. 3; Posadas, Art. 1; Metán –Salta-, Art 1). En varias de esas normas supremas locales se incluye a la participación entre los fines del Preámbulo (cartas orgánicas de Ushuaia, Puerto Madryn, Bariloche, Cipolletti, Río Cuarto, Bell Ville, Santo Tomé –Corrientes-, Resistencia, Leandro N. Alem –Misiones-, Posadas, Embarcación –Salta-, Metán – Salta-, San Salvador de Jujuy), como derecho de los vecinos (cartas orgánicas de Ushuaia, Art. 28; Bell Ville, Art. 9; Laboulaye, Art. 12; Fray Mamerto Esquiú – Catamarca-, Art. 28; Santiago del Estero, Art. 150; Resistencia, Art. 14; Leandro N. Alem –Misiones-, Art. 12.a; Montecarlo –Misiones-, Art. 3; Posadas, Arts. 19 y 31; San Salvador de Jujuy, Art. 92) o como deber de los mismos (cartas orgánicas de Puerto Madryn, Art. 10; Río Cuarto, Art. 16; Resistencia, Art. 16; Leandro N. Alem – Misiones-, Art. 13.d; Posadas, Art. 31; San Salvador de Jujuy, Art. 92). En otros textos aparece como deber del municipio promover la participación de los vecinos en los asuntos de incumbencia municipal (cartas orgánicas de Ushuaia, Arts. 36, 37.16, 37.17 y 256; Puerto Madryn, Arts. 14.9, 28, 43 y 204; El Bolsón, Arts. 7, 12 y 121; General Roca –Río Negro-, Art. 7; Cipolletti, Art. 8.a, i, k y Art. 90.h; Río Cuarto, Arts. 7, 28, 29, 31, 36, 40, 41, 45, 174, 176 y 212; Laboulaye, Art. 16; Fray Mamerto Esquiú – Catamarca-, Arts. 12, 24 y 187; Santo Tomé –Corrientes-, Arts. 7, 191,199, 203 y 219; Resistencia, Arts. 9 y 73; Montecarlo –Misiones-, Arts. 12.24, 198.g, 219.b, 262, 265, 281 y 300; Posadas, Arts. 11, 50, 54 y 57; Embarcación, Art. 30.b.2.d; Metán, Art. 91; San Salvador de Jujuy, Art. 13 y 80) en tanto que en otros se reconoce esa participación de los vecinos en los asuntos de interés general (cartas orgánicas de Ushuaia, Arts. 50, 53, 58, 66, 70, 71, 76, 78, 83, 90 y 107); General Roca, Art. 6; Fray Mamerto Esquiú – Catamarca-, Arts. 20, 37, 44, 49, 58 y 77; Resistencia, Arts. 50, 51, 75 y 77; Santiago del Estero, Arts. 13, 14 y 48; Leandro N. Alem –Misiones-, Art. 14.h; Montecarlo –

Misiones-, Art. 5.g; Metán –Salta-, Arts. 8, 86, 108 y 114; San Salvador de Jujuy, Arts. 136 y 143 a 146). El presupuesto participativo es un proceso a través del cual los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas para establecer las prioridades presupuestarias anuales del gobierno local (Schneider y Goldfrank, 2002). La participación directa, voluntaria y universal de la población –a través del debate y la aprobación por parte de las vecinas y los vecinos de cada barrio que son quienes mejor conocen la realidad del lugar- define en coordinación con las autoridades gubernamentales la distribución de los recursos existentes -en lugar de que ello sea resorte exclusivo de los funcionarios municipales especializados- que serán ejecutados por el gobierno para la implementación de políticas sociales y la realización de obras de infraestructura que potencien el desarrollo local. En Argentina lo prevén varias cartas orgánicas dictadas en los últimos años: Resistencia -2000- (Arts. 197 a 199), Leandro N. Alem -2001- (Art 47), Ushuaia – 2002- (Arts. 55 y 96), Fray Mamerto Esquiú -2004- (Art. 172), Esquel -2005- (Arts. 75 y 76), Río Grande -2006- (Art. 72) y Bariloche -2007- (Arts. 111 y 118). Por ordenanza fue incorporado en Río Cuarto y Rosario. En esta última ciudad por Ordenanza 7326 de 2002 se estableció el presupuesto participativo, en el cual “la población de la ciudad a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas” (Art. 2) con el objetivo de lograr que los vecinos se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad; aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal; mejorar la disposición para cumplir con las normas tributarias; motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad; y consolidar un espacio institucional de participación” (Art. 3). En la carta orgánica de Resistencia se aclara que esta forma de participación ciudadana en todas las etapas que implica el presupuesto anual: “elaboración, definición, acompañamiento y control” del mismo. (Art. 198).

El Control de Gestión tiene a su cargo la evaluación interna y general, de manera integral e integrada, de todas las Dependencias del Poder Ejecutivo Municipal y de los Organismos descentralizados, autárquicos o no. Tiene como finalidad analizar la eficacia, eficiencia y economía en la Administración Municipal. ²⁴

En correlato, son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante realizar, a través de un servicio externo, el control de la gestión y el funcionamiento de toda la Administración Municipal y la fiscalización de la ejecución de las Ordenanzas. ²⁵

Desde otra perspectiva, la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia, consigna que el Concejo Deliberante tiene los siguientes deberes y atribuciones:realizar el control de gestión y funcionamiento de toda la administración municipal y la fiscalización del cumplimiento de las ordenanzas. ²⁶ Complementariamente, el Intendente, como jefe de la administración del gobierno municipal tiene los siguientes deberes y atribuciones:organizar el control de gestión y evaluación de resultados de la administración municipal en todos los niveles. ²⁷

Por otra parte, el Municipio expresa agrupación de familias o vecinos, demarcaciones territoriales, autoridades locales y vecinos, centros poblados que satisfacen necesidades comunes o entidades político territoriales, con elementos diversos que se agregan a partir del reconocimiento parcial o total de su autonomía de carácter

²⁴ Artículo 154 de la CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE RÍO TERCERO

²⁵ Artículo 46 de la CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE MARCOS JUÁREZ

²⁶ Artículo 125 de la CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE USHUAIA

²⁷ Artículo 125 de la CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE USHUAIA

político, administrativo y financiero, atendiendo a los diferentes regímenes municipales enunciados en Constituciones y Leyes.

El auge se evidencia en elementos diversos: su reconocimiento como entidades propias de un Poder Público, la democratización de las estructuras locales, la participación ciudadana, el reconocimiento de la autonomía municipal, la descentralización, cambios en los sistemas electorales de alcaldes y concejales, la aparición de asociaciones de municipios, ampliación de las competencias municipales, el fortalecimiento de su capacidad financiera, transformaciones en sus modalidades de gestión y la incorporación de recursos tecnológicos. Respecto a la situación de conflicto, se percibe a partir de aspectos como: la forma de organización territorial del Estado, el poco respaldo electoral de los funcionarios locales, las gestiones administrativas ineficientes e ineficaces, proliferación de burocracias y entidades administrativas, desatención a los servicios y equipamientos locales, la redistribución de competencias y su financiamiento, compartidas con los otros poderes del Estado.

La participación ciudadana se presenta constitucionalmente como la expresión de un derecho humano de naturaleza política cuyo ejercicio se concreta por diferentes medios, cumpliendo un deber individual o estableciendo un principio organizativo de la Administración Pública. También, como un proceso sociopolítico que en el ámbito municipal se relaciona con los procesos de planificación y descentralización.

Tomando en cuenta las referencias normativas, no hay mención expresa del *control social*, sin embargo, se identifica en la noción general del ***control ciudadano o comunitario***, en el contexto de los distintos aspectos de la planificación pública y las manifestaciones de la participación ciudadana.

Este control social se relaciona con el control institucional propio de los órganos públicos, y en el ámbito municipal se percibe una integración, complemento o cooperación entre ambas modalidades de control, para satisfacer la vigilancia y la fiscalización sobre los recursos públicos, la gestión gubernamental, el comportamiento y las acciones de funcionarios públicos o personas y organizaciones sociales, que cumplen funciones públicas, mediante el manejo de los recursos y el patrimonio proveniente de las instituciones públicas, a fin de ejecutar programas o proyectos en las comunidades.

Las **contralorías sociales**, son organizaciones de la ciudadanía para el ejercicio de la participación ciudadana en el control del gobierno local y la gestión pública municipal, son una modalidad de asociación vecinal o comunitaria, para coadyuvar en el ejercicio del control sobre la actividad de los funcionarios y los particulares que cumplen funciones públicas.

En definitiva, el **control social**, es un medio de participación ciudadana o mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y el control de la gestión pública municipal, en la ejecución de planes, programas y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales y en la conducta de los funcionarios públicos.²⁸

Mecanismos de responsabilización en el contexto de la impronta participativa.

En este mismo modelo, se asume que la responsabilidad de la administración sólo puede ser exigible ante los representantes electos y se hace posible a través de un sistema de

²⁸ José Gregorio Delgado Herrera. "Municipios, participación ciudadana y control social" en [www.gumilla.org.ve/files/documents/evento%20sobre%20control%20social%20\(2\).doc](http://www.gumilla.org.ve/files/documents/evento%20sobre%20control%20social%20(2).doc) -

comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación entre política y administración mencionada y la primacía de aquella sobre ésta. Son supuestos implícitos la neutralidad y la no discrecionalidad de la Administración Pública o, por lo menos, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el apego estricto al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, constituirían los mecanismos básicos que posibilitarían la responsabilización de la administración frente a los ciudadanos. Es decir, la burocracia como reaseguro de los ciudadanos. Pero, en cualquier caso, el único instrumento real de que éstos dispondrían es el de las elecciones, el cual usado sobre los políticos, permitiría expresar la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos con el accionar de la Administración Pública. (Cunill Grau, 2000).

De acuerdo lo enuncia Guillermo O'Donnell (2001), existen dos tipos de responsabilización (accountability): una horizontal, que se implementa al interior del propio Estado y otra vertical que ejerce la sociedad. El concepto de "accountability" hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, a la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente sean castigados por ellas (Smulovitz, 2001). Los mecanismos de responsabilización horizontal son puestos en práctica por organismos estatales investidos de autoridad legal para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otras agencias o agentes del Estado que puedan presuntamente ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2001).

La verificación de limitaciones en la efectividad de la accountability horizontal de balance condujo a la creación de agencias con accountability asignada (ombudsman, auditorías, etc) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales. Estas agencias no fueron creadas intentando balances generales de poder, sino previendo riesgos más o menos específicos de transgresión y/o corrupción.

La responsabilización vertical refiere a los mecanismos electorales y no electorales con que cuenta la sociedad para controlar a las autoridades; en este último caso –la accountability societal vertical descansa en un conjunto de asociaciones de ciudadanos, en movimientos sociales y en los medios de comunicación, todos los cuales desarrollan acciones que tienen por objetivo exponer los errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de la accountability horizontal (O'Donnell, G. 2001). Tales mecanismos posibilitan que la sociedad fiscalice y sancione (en el período que media entre elecciones) a los gobiernos que incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción o simplemente se desentienden de las promesas electorales.

Por su parte, el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000) postula cinco formas de responsabilización:

- „X A través de controles procedimentales clásicos.
- „X A través de control parlamentario.
- „X Mediante introducción de la lógica de resultados en la Administración Pública.
- „X Mediante la competencia administrada.
- „X A través del control social.

Los controles procedimentales clásicos son los que ejecutan organismos pertenecientes a la propia administración (mecanismos internos, ejercidos por agencias investidas de autoridad legal a tales efectos) como así también controles legales externos al Ejecutivo (Tribunales de Cuenta, auditorías externas, Ombudsmen, Poder Judicial). No se trata de "controles mutuos" entre distintas unidades de una misma administración, propios de

toda organización compleja, sino de organismos a los cuales se les asigna funciones específicas de control, sancionadas legalmente. Se trataría de las agencias de accountability horizontal asignada. La razón de ser de estos controles institucionales es limitar la discrecionalidad de gobernantes y administradores al mismo tiempo que quienes controlan previenen y/o sancionan eventuales hechos de corrupción. Asimismo, si los resultados de los controles procedimentales son puestos a consideración del público se suministra a los ciudadanos información que éstos pueden utilizar a los fines de ejercer la accountability vertical. Por consiguiente, bien entendido y aplicado, los controles procedimentales, aunque de manera indirecta, pueden ser una importante herramienta de incitación del control ciudadano a los gobernantes y la administración. Son requisitos básicos para que opere esta modalidad de responsabilización la profesionalización de quienes ejercen la función y su independencia del poder político, siendo precisamente en este punto en el que se percibimos ciertas restricciones para su efectiva puesta en práctica.

En primer término y en el entorno cordobés, quienes integran los Tribunales de Cuenta son elegidos por el voto popular en el mismo acto electoral en el que se eligen Concejales e Intendentes. Es así que, aún en los casos en los cuales es posible el corte de boletas, la experiencia indica que ello sucede con muy baja frecuencia. Los resultados son que la lista que triunfa en la elección de candidatos para ocupar el Departamento Ejecutivo coincide con la que obtiene la mayoría en el Tribunal de Cuentas. Puede pensarse que lo anterior no sería en sí mismo un problema, si los candidatos a ocupar cargos en los Tribunales de Cuenta fuesen seleccionados por los partidos políticos tomando en consideración los conocimientos que poseen con relación a la función que habrán de cumplir, sus méritos profesionales e independencia de criterio. Sin embargo, no parecería ser así en la mayoría de los casos. Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba N° 8.102 que rige para todos los municipios, exceptuando a aquellos que dictan su Carta Orgánica, no contempla otros requisitos para acceder a estos cargos que la edad (21 años) y la residencia en el municipio. Sólo algunas de las Cartas Orgánicas Municipales sancionadas en la Provincia (la de la ciudad de Córdoba) exigen condiciones específicas para acceder a estos cargos (por ejemplo ser contadores públicos o abogados con antigüedad en el título profesional).

Los liderazgos político-partidarios suelen ser muy fuertes en el escenario local, lo que hace que los futuros controlados seleccionen a la mayoría de sus futuros controladores (la mayoría en los Tribunales de Cuentas). De tal forma, un sistema de lealtades políticas, que opera en ambas direcciones, convierte a lo que debería funcionar como un mecanismo de accountability horizontal en una formalidad rutinaria y en un mero ritualismo. Por otra parte, el personal de planta que acompaña la labor de los miembros electos de los Tribunales de Cuenta no accede a dicha función a través de concursos ni existen criterios meritocráticos de promoción, razón por la cual los requisitos de conocimientos, idoneidad, imparcialidad y profesionalidad a los que anteriormente hacíamos referencia tampoco se cumplen en la burocracia de estos organismos.

A título ilustrativo y con la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales, algunas ciudades de la Provincia de Córdoba han introducido agencias u órganos con estas funciones de contralor. A modo de ejemplo se indican algunos de ellos: □□ el Auditor General (Villa María), funcionario de carácter electivo, que tiene la obligación de asumir la defensa de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos tutelados por la Carta Orgánica Municipal, ante hechos y omisiones de la Administración Pública Municipal. Asimismo supervisa la eficacia en la prestación de los servicios públicos, los derechos del consumidor y la aplicación de la legislación municipal. □□ El Defensor del

Pueblo (Río Cuarto), tiene la función de defender y proteger los intereses difusos y los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad, supervisar los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el mismo y para el control de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico en la Administración Municipal. Resulta interesante el modo de designación de este funcionario: el Concejo Deliberante realiza una convocatoria pública para que los partidos políticos o alianzas que posean personería jurídica nacional, provincial o municipal propongan candidato. El partido político o los partidos de la alianza por el que fue electo el titular del Ejecutivo no puede realizar postulación alguna; ni los afiliados de esos partidos pueden ser presentados por los otros partidos. Es el Concejo quien lo designa, con un quórum agravado.

En Argentina, el sistema presidencialista, que se reproduce en los regímenes municipales provinciales, otorga por sí mismo enormes recursos de poder a los Departamentos Ejecutivos de los municipios; pero además de ello los checks and balances entre poderes se desdibujan en razón del fuerte personalismo que caracteriza a los sistemas políticos locales. Lo ya dicho en el apartado anterior con relación a los Tribunales de Cuenta cobra aún más fuerza en el caso de los Concejos Deliberantes, cuyas mayorías se conforman por los “hombres de los intendentes”. La ausencia de proyectos propios e independencia de criterios son moneda corriente en las prácticas de los ediles oficialistas. La situación descrita se agrava en el caso de la Provincia de Córdoba porque el régimen municipal consagrado en el Constitución Provincial establece el denominado “principio de eficacia o cláusula de la gobernabilidad” que otorga al partido de gobierno mayoría absoluta en el Concejo Deliberante. Este sistema rige tanto para los municipios con Carta Orgánica como para los municipios que gozan de autonomía semiplena. Esta particular distribución de poder lleva a que los mecanismos de control del Ejecutivo se activen casi exclusivamente cuando se produce algún tipo de fractura o conflicto interno en el partido o coalición que gobierna el municipio.

En los municipios se trata de poner en práctica evaluaciones ex post del desempeño, las cuales pueden estar a cargo de un organismo municipal conformado por expertos independientes, o bien ser conformado por representantes de la sociedad civil (externo a la administración) o bien ser un mix de los dos tipos anteriores. El Art. 183 (inciso 2º) de la Constitución de la Provincia de Córdoba establece...”la elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo, si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes...” Si bien algunos municipios con autonomía institucional han incorporado en sus Cartas Orgánicas la creación de organismos de las características mencionadas el protagonismo de los mismos no ha sido significativo hasta el presente.

Un primer problema es que, para aplicar la “lógica de resultados” y efectuar controles en base a ella, deben existir previamente planes de gobierno, programas y proyectos con objetivos y metas claras y objetivables, cronogramas de ejecución e indicadores que permitan medir resultados. Y esta no es la situación en la abrumadora mayoría de los municipios. Un segundo problema, al cual tangencialmente ya nos hemos referido, es que la mayoría de las actividades de las administraciones municipales se desarrollan bajo la modalidad de gestión operativa, razón por la cual los controles que se pueden efectuar son de los procesos antes que de los resultados.

Decíamos anteriormente que la responsabilización vertical societal refiere a los mecanismos no electorales con que cuenta la sociedad para controlar a las autoridades y que quienes habitualmente la practican son diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC), movimientos sociales y medios de comunicación. En cuanto a quienes pueden

ser los sujetos sociales del control, no existe unanimidad de criterios. Un criterio democrático no puede restringir la participación en el control social a las organizaciones que tengan intereses particulares en el área de política objeto del control. Tampoco puede limitarse, por los motivos ya expuestos, a los “clientes” de un servicio, tal como se propone desde la perspectiva de la “Nueva Gerencia Pública”. En definitiva, “... no hay ninguna razón, teórica ni práctica, para que cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos, o susceptibles de ser definidos como tales no pueda exigir una rendición de cuentas de parte de la Administración Pública (Cunill Grau, N. 2000:278).

Para que el control ciudadano o el ejercicio de la accountability societal sea posible se requieren normas que otorguen a los ciudadanos recursos efectivos que le permitan interpelar a las autoridades y a la Administración Pública o activar los controles horizontales clásicos. Los municipios de la provincia de Córdoba cuentan con mecanismos de este tipo legalmente sancionados por la Constitución y por la Ley Orgánica Municipal (Ley 8102)5. Asimismo, las ciudades que han dictado su propia Carta Orgánica los han incorporado e incluso, en algunos casos, han institucionalizado otras formas de control ciudadano.

Existen instituciones formales e informales. Las primeras son creadas por actores que controlan recursos de poder y tienen el carácter de normas legales (una Constitución, una Carta Orgánica Municipal, etc.). Pero existen también instituciones informales, éstas son los códigos de conducta no escritos que regulan las prácticas sociales cotidianas, prácticas que reconocen un origen y una determinada profundidad histórica. No siempre existe correspondencia entre la institucionalidad formal y la informal; es frecuente que normas legales se conviertan en letra muerta, por cuánto las prácticas sociales concretas se regulan por una institucionalidad informal que contradice la establecida por tales normas. Una de las instituciones incorporadas a las Cartas Orgánicas Municipales y a la Ley Orgánica Municipal es la Audiencia Pública, procedimiento por el cual los vecinos o entidades representativas de los mismos tienen posibilidades de hacerse escuchar, ser informados, proponer ideas o sugerencias sobre emprendimientos municipales o sobre problemáticas concretas. Se trata, en definitiva, de un instituto que intenta incorporar la perspectiva de los ciudadanos en forma previa a la toma de decisiones por parte de los órganos con las atribuciones para ello, constituyéndose en un mecanismo de control social. Estas audiencias públicas son, en los casos de temas importantes, de convocatoria obligatoria (por ejemplo, entre la primera y segunda lectura del presupuesto; privatización de obras, servicios y funciones del municipio, concesión de servicios y obras públicas, etc.). Sin embargo, en la práctica, en los casos en que se convoca, se registra la presencia de una escasa cantidad de vecinos y, en muchos casos, ni siquiera se convoca cuando por lo menos debiera desarrollarse una al año en todos los municipios: en ocasión de la sanción del Presupuesto Municipal de gastos y recursos y Cuenta de Inversión.²⁹

²⁹ Tecco, Claudio Alberto y López, Silvana Raquel. “ La relación entre política, gestión local y responsabilización: contextos y actores”. Trabajo presentado ante el VII Congreso Nacional de Ciencia Política”, SAAP, UCC, UNC, Córdoba, 15 al 18 de Noviembre de 2005 en www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/archivos/documentos/Tecco-L%F3pez%20PONENCIA%20Congr.%20SAAP.pdf

La participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones de la nueva concepción del desarrollo

La nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado y coordinado, y supone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, el abordaje de la dimensión ecológica, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Debe otorgarse participación a la totalidad de actores en la concepción de la política, considerando las limitaciones ecológicas que condicionan el crecimiento económico y el concepto de desarrollo en sí mismo. Por ello, en el territorio se torna prioritario abordar el riesgo consecuente de la degradación ambiental, planteando una visión estratégica y una lógica dual de sostenibilidad del desarrollo.

En correlato, el modelo precrisis de desarrollo se caracterizó por una centralización extrema en todos los niveles, canalizada particularmente en la variable territorial. Esta lógica marcaba claramente un ostracismo y un aislacionismo de las instituciones locales que operaban en un segundo plano y que no tenían participación efectiva en el proceso de toma de decisiones del actor estatal nacional. El modelo referido era centrífugo en su origen y destino, y se sustentaba en tecnologías poco difusoras. El sistema denotaba una estructura rígida, polarizada, segregacionista y no adaptable a los cambios operados en el entorno o macroambiente externo; en definitiva, sin capacidad de respuesta proactiva. Se priorizaba lo exógeno contradiciendo la ideosincracia económica del lugar, apelando el supuesto efecto multiplicador de las grandes concentraciones industriales, atendiendo la revalorización de intereses sectoriales y funcionales, considerando exclusivamente el advenimiento de inversiones directas externas y la activación de grandes proyectos, en detrimento de la degradación y depredación de los recursos naturales.

Por otra parte, la nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado, coordinado e integrado, y presupone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar y de una tecnología ligera, flexible y adaptable. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, la priorización de la micro, pequeña y mediana empresa, el abordaje de la dimensión ecológica, y especialmente, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Complementariamente, la significación relevante de la variable macroeconómica y la correlación directa del desarrollo económico, la eficiencia y la competitividad como disparadores del desarrollo integral completan la nueva impronta del desarrollo.

Complementariamente, debe otorgarse participación y delegar responsabilidades a la totalidad de actores en la concepción y formulación de la política -en el entorno práctico del principio de subsidiariedad-.

Por ende, la Alta Dirección en el entorno de la administración pública latinoamericana debe dar participación efectiva y concreta a los actores no estatales y subestatales (sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de la variable del desarrollo local. Se requiere estimular el involucramiento y el empoderamiento de todos los actores en el proceso de reformulación y reconfiguración de la realidad socio-económica del entorno local; y definitivamente, el actor estatal local no tiene ya la

responsabilidad exclusiva de planificar y conducir este proceso integrativo, coordinado y dinámico. A mi criterio y en función de la realidad inmediata de mi entorno territorial y de la experiencia cotidiana, el desarrollo local tiene que ser reorientado en su objetivo para cubrir o minimizar las deficiencias y los impactos negativos en el desarrollo social, impulsando y promoviendo proyectos que impliquen nuevas formas de organización para incrementar los niveles de eficiencia pero también la consecución de una mayor igualdad en el acceso a los recursos y beneficios del crecimiento económico. No obstante, la promoción del desarrollo económico local se mantiene solamente con una orientación en el ámbito del mercado, por lo que sería importante no conceptualizarlo y operarlo subordinado siempre a la eficiencia de los agentes económicos.

Complementariamente, en lugar de ajustar el desarrollo local y nacional a las tendencias y patrones globales, una estrategia de desarrollo nacional debe tomar en cuenta las necesidades locales y nacionales, sus particularidades y potencialidades, sus ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, como la base para una más articulada integración en los procesos de globalización. En este caso el desarrollo nacional que promueve el desarrollo local y regional, debe avanzar en doble sentido. Esfuerzos para un desarrollo estructural con una amplia cobertura de arriba hacia abajo y esfuerzos de abajo hacia arriba que enfatizan las particularidades de las diferentes localidades y regiones.

Se puede inferir, que el propio concepto de desarrollo debe estar relacionado con la competitividad de la economía, el nivel de desarrollo social y por un modelo de nación. Para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario lograr resultados en las reformas económicas y en las institucionales. Consecuentemente, la satisfacción de las necesidades de la población está influida por el nivel de desarrollo económico y social pertinente.

Sin embargo, no se consideran las limitaciones ecológicas que condicionan el crecimiento económico y el concepto de desarrollo en sí mismo. Complementariamente a lo expuesto, en el territorio no se torna esencial y prioritario el riesgo consecuente de la degradación ambiental y de la depredación de los recursos naturales de dotación limitada o acotada. Si bien la reformulación de la conceptualización y de la perspectiva del desarrollo local redireccionó la variable centrándola en una lógica dual de sostenibilidad del desarrollo y consecuentemente, como factor y disparador del desarrollo intrínseco, no encuentro operabilidad práctica y canalización práctica de lo citado en la realidad local latinoamericana. No se toma conocimiento de que la sostenibilidad descrita establece que el sistema económico que traspasa y viola la frontera ecológica genera de manera directa el deterioro manifiesto de la calidad de vida y la eventual posibilidad de la autodestrucción. En correlato a lo analizado, se requiere como prioritario la canalización de una actitud activa que sostenga la calidad medioambiental como impulsor y disparador del desarrollo y como oportunidad trascendental para estimular iniciativas emprendedoras que deriven en la optimización de la renta, del empleo y del tejido empresarial en el entorno territorial, además de la impronta pasiva de defensa y conservación del contexto ecológico que no considera la emigración del ser humano por la imposibilidad de obtención de ingresos económicos imprescindibles. Por otra parte, no se abordan la cultura y la identidad local como factores generadores y condicionantes de la impronta del desarrollo. Por ende, no existe una priorización de la cultura local y la estimulación de valores y parámetros de identidad en sintonía con una actitud proactiva como palanca del desarrollo. El intento por revalorizar la cultura local debe operarse en el marco de una estrategia decidida de rentabilización socioeconómica que tipifique a sus componentes como fuente de autoestima ciudadana, aspirando a la ponderación cualitativa de las actividades

culturales y de ocio como premisa relevante en la actividad económica de los territorios. Complementariamente, la consolidación de tecnologías con aplicación al territorio, la incorporación a la sociedad de la información y el conocimiento, y la alfabetización tecnológica y la distribución social del conocimiento en el marco de la conceptualización de una nueva economía, deben constituirse en los impulsores de una estrategia integrada y coordinada que priorice lo endógeno, incida decididamente sobre el desarrollo en el territorio, y revierta la mera y exclusiva estimación de recursos exógenos (generando tecnologías de excelencia aplicables al territorio y con capacidad real para modificar la variable socioeconómica del entorno). Acorde a lo señalado, en el territorio del entorno latinoamericano en general el desarrollo local no tiene como premisa o lineamiento estratégico el equilibrio social derivado de la eficacia social y económica. No observo la operativización de una concertación y de un consenso social, proliferando la ausencia de una visión estratégica que promueva la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del desarrollo. Consecuentemente, la eficacia económica no puede ser cumplimentada sin la estabilidad social requerida. En definitiva, no observo en el seno del territorio una potenciación de la idiosincrasia que se traduzca en un foco de generación de riqueza y empleo, como tampoco se vislumbra un protagonismo decidido de los recursos endógenos de existencia, potencialidad y rentabilización efectiva en este marco, ya que se confunden concretamente la circunstancia del crecimiento, el mejoramiento de los parámetros macroeconómicos y los servicios sociales con la impronta del desarrollo local. Desde esta perspectiva, la concepción y la premisa del desarrollo local se debe sustentar en un direccionamiento multidimensional en el marco de un proceso endógeno y en la generación de una convergencia de actores estatales y privados orientada a la cooperación, interacción y participación de la totalidad de los agentes de desarrollo con posibilidad de identificar y motorizar una visión estratégica en el entorno territorial de manera colectiva. ***Se impone tratar de instrumentar un proceso de concertación y consenso entre los actores y agentes que interactúan dentro de un espacio territorial con la impronta de un proyecto común que armonice el impulso de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, paridad de género, gestión de la calidad, equilibrio y dinámica espacial y territorial, con el objeto de optimizar y estimular la calidad de vida y el bienestar de cada unidad familiar, y del ciudadano en particular que habite en el territorio o localidad en cuestión.***

Complementariamente, se deben priorizar la convergencia y la coordinación de actores como sujeto trascendental del desarrollo. Acorde a esta óptica, las alianzas constituyen acuerdos ideales y óptimos para estimular y fomentar la cooperación, reciprocidad y colaboración entre diversos sectores de heterogénea naturaleza, que coinciden en intereses comunes y que asumen riesgos recíprocos a fin de facilitar el desarrollo de sus territorios. Por otra parte, estos convenios se tornan participativos y constan de interacción permanente, en el seno de los cuales los partícipes o socios toman activamente un papel protagónico en la toma de decisiones de índole estratégica y hacen converger por ende, su accionar global y conjunto. La relevancia de las citadas alianzas, se sustenta en la finalidad de ampliar y diversificar el marco de acción, trascender las capacidades personales en función de la cooperación y la correlación horizontal, el abordaje -con una mayor dotación y variedad de recursos- de las requisitorias y necesidades de los territorios para movilizar capacidades internas en el marco de una complejización del entorno, aprovechar la sinergia del acuerdo institucional en la ejecución de maniobras estratégicas, canalizar un dispositivo eficiente de distribución y asignación de recursos, e instrumentar acuerdos programáticos de fondo. Complementariamente, el fundamento de estas alianzas polisectoriales es la

concertación y el consenso, mientras que la participación ciudadana, el involucramiento y el empoderamiento de los ciudadanos en un espacio multinivel, propicia un mecanismo participativo de ejecución de políticas públicas y un marco decisional conjunto, integrado y coordinado. Consecuentemente, la agenda de trabajo marca las prioridades territoriales; por lo que se opera un proceso a largo plazo, se busca un equilibrio y una distribución del poder, y se motiva la consolidación de una responsabilidad y de un beneficio compartido. La impronta se completa con una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones y en el manejo de recursos, la generación de un beneficio colectivo, la promoción de la diversidad, la competitividad del territorio, el mejoramiento de la imagen del tejido empresarial, y la posibilidad de expansión de los recursos y de la inversión por parte de los Gobiernos Locales.

En cuanto a la descentralización y fortalecimiento del Estado, los procesos participativos deben ser capaces de contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que, a esta altura de los procesos, la participación es cada vez más pragmática y, por tanto, asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población. Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional. Existen tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

Cuando se analizan procesos de desarrollo local, un primer componente que se destaca es la concertación entre los agentes y una parte importante del diseño de las estrategias de desarrollo local es la delimitación de cuáles son tales agentes. Se pueden señalar tres principales: las instituciones locales y las redes institucionales a las que se articulan (nacionales e internacionales); la sociedad civil (la fuerza de trabajo a movilizar en el proceso de desarrollo y el resto de la población, beneficiaria directa de dicho proceso) y las empresas, tanto locales como las que por medio del fomento de las inversiones eventualmente puedan instalarse en el territorio. La forma de articular esta concertación dependerá del grado de consolidación institucional de cada uno de ellos.

Al mismo tiempo, la inexistencia de una única receta de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social. Se llegará así a arquitecturas institucionales en unos casos genéricas, orientadas a facilitar la creación de unas condiciones de entorno adecuadas; y en otros caso más especializadas, orientadas a objetivos específicos de carácter estratégico, de fomento sectorial, tecnológico o comercial, entre otros. Un segundo componente crucial en la evaluación de estos procesos deriva del consenso creciente en torno a que el factor fundamental de desarrollo es el crecimiento sostenido de la productividad del territorio, ya que de ello dependerá en buena medida la calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local.³⁰

³⁰ “Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina”. Juan Luis Llorens, Francisco Alburquerque, Jaime del Castillo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible . Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Biblioteca Felipe Herrera Llorens-Urrutia, Juan Luis. p.cm.

En este sentido, las autoridades locales deben ser conscientes de que no son los únicos actores en los municipios, de que existen otros organismos públicos (gobiernos, diputaciones...) y privados (sindicatos, patronales, empresas, cámaras de comercio, universidades) que inciden de forma importante sobre el desarrollo de la vida municipal. Es aquí donde parece evidente la necesidad de que las iniciativas municipales en actividades de desarrollo económico se conjuguen o coordinen con el resto de las actuaciones que inciden sobre el territorio, para compatibilizar las políticas y mejorar su eficacia a medio y largo plazo. Para ello se requiere la coordinación de las diferentes instituciones, entendida no como una mera aceptación pasiva de las acciones en cuya definición no se ha participado, sino como la colaboración activa en la planificación de las actuaciones, y sino al menos como adaptación creativa a las ya decididas en otros niveles.³¹

Si se admite que la gestión local del desarrollo supone una perspectiva integral, ésta pasa por la necesidad de diseñar una estrategia que coordine e integre en una dinámica coherente todos los elementos, todas las acciones y actuaciones sobre el territorio dirigiéndolas hacia un mismo objetivo global. La planificación de un proceso de desarrollo se basa en la necesidad de encauzar de una manera determinada la evolución económica a medio plazo mediante el diseño de estrategias que permitan abordar el proceso de desarrollo desde un punto de vista integral, tanto en lo que se refiere a los campos en los que ha de actuar, como en lo que se refiere a los instrumentos o recursos con los que trabaja. La elaboración de una estrategia como método de trabajo permite conjugar la característica pluridimensional que se pone en evidencia al abordar el proceso de desarrollo. Dado que el desarrollo local es el desarrollo de un territorio, las políticas que tratan de fomentarlo y promoverlo han de ser políticas de desarrollo integrado.³²

La nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado y coordinado, y supone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, el abordaje de la dimensión ecológica, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Debe otorgarse participación a la totalidad de actores en la concepción de la política, considerando las limitaciones ecológicas que condicionan el crecimiento económico y el concepto de desarrollo en sí mismo. Por ello, en el territorio se torna prioritario abordar el riesgo consecuente de la degradación ambiental, planteando una visión estratégica y una lógica dual de sostenibilidad del desarrollo.

(Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-114). Includes bibliographical references. Abril de 2002

³¹ Farto, J. y Virizueta, M. (1988) “Iniciativas locales de empleo y política económica local”. El caso de la agencia municipal de desarrollo económico y empleo de Vitoria-Gasteiz en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. pg. 119-120.

³² Vazquez Barquero, A. (1988). Desarrollo local...pg. 132. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/l.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

En correlato, el modelo precrisis de desarrollo se caracterizó por una centralización extrema en todos los niveles, canalizada particularmente en la variable territorial. Esta lógica marcaba claramente un ostracismo y un aislacionismo de las instituciones locales que operaban en un segundo plano y que no tenían participación efectiva en el proceso de toma de decisiones del actor estatal nacional. El modelo referido era centrífugo en su origen y destino, y se sustentaba en tecnologías poco difusoras. El sistema denotaba una estructura rígida, polarizada, segregacionista y no adaptable a los cambios operados en el entorno o macroambiente externo; en definitiva, sin capacidad de respuesta proactiva. Se priorizaba lo exógeno contradiciendo la ideosincracia económica del lugar, apelando el supuesto efecto multiplicador de las grandes concentraciones industriales, atendiendo la revalorización de intereses sectoriales y funcionales, considerando exclusivamente el advenimiento de inversiones directas externas y la activación de grandes proyectos, en detrimento de la degradación y depredación de los recursos naturales.

Complementariamente, debe otorgarse participación y delegar responsabilidades a la totalidad de actores en la concepción y formulación de la política -en el entorno práctico del principio de subsidiariedad-.

Por ende, la Alta Dirección en el entorno de la administración pública latinoamericana debe dar participación efectiva y concreta a los actores no estatales y subestatales (sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de la variable del desarrollo local. Se requiere estimular el involucramiento y el empoderamiento de todos los actores en el proceso de reformulación y reconfiguración de la realidad socio-económica del entorno local; y definitivamente, el actor estatal local no tiene ya la responsabilidad exclusiva de planificar y conducir este proceso integrativo, coordinado y dinámico. A mi criterio y en función de la realidad inmediata de mi entorno territorial y de la experiencia cotidiana, el desarrollo local tiene que ser reorientado en su objetivo para cubrir o minimizar las deficiencias y los impactos negativos en el desarrollo social, impulsando y promoviendo proyectos que impliquen nuevas formas de organización para incrementar los niveles de eficiencia pero también la consecución de una mayor igualdad en el acceso a los recursos y beneficios del crecimiento económico. No obstante, la promoción del desarrollo económico local se mantiene solamente con una orientación en el ámbito del mercado, por lo que sería importante no conceptualizarlo y operarlo subordinado siempre a la eficiencia de los agentes económicos.

Bibliografía

- 1) CEPAL/GTZ (2000), "Descentralización y Desarrollo Económico Local: Estudio de Caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina", LC/R 2010, Santiago de Chile.
- 2) (2000), "Desenvolvimento Economico Local e Descentralizacao na America Latina: A experiencia da Camara Regional do Grande ABC no Brasil", LC/R 1980, Santiago de Chile.
- 3) (2000), "Descentralizacao, Desenvolvimento Local e Crise da Federacao no Brasil", LC/R 1975, Santiago de Chile.
- 4) REZK, E. (1998), "Argentina: fiscal federalism and decentralization", en Fiscal decentralization in developing countries, R. Bird y F. Vaillancourt Eds., Cambridge University Press, United Kingdom.
- 5) TERMINASSIAN, T. (1997), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", en Fiscal Federalism in Theory and Practice, T. Terminassian Ed., IMF, Washington.
- 6) ALESINA, Alberto, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, Washington, D.C., Inter-American Development Bank. Working Paper 394.
- 7) BLANC Jaques (2002), Finances locales comparees, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, Paris.
- 8) Ady Carrera (2004), "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano" en Juan Pablo Guerrero (coordinador), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- 9) CAMPBELL, Tim (1996), Innovation and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean, World Bank Discussion Paper núm. 357, Washington, D.C., World Bank.
- 10) G. Peterson y J. Brakarz (1991), Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, Washington, D.C., Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, World Bank.
- 11) CEPAL (1993), Descentralización fiscal: un marco conceptual, Serie Política Fiscal, 44, Proyecto Regional de descentralización fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- 12) DURAN, P. y J.C. Thoenig, (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriales", Revue Francaise de Science Politique, vol. 46, núm. 4.
- 13) FREINKMAN, Lev y P. Yossifov (1998), Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and links to Economic Performance, Washington, D.C., World Bank.
- 14) FUKASAKU, Kiichiro y L.R. de Mello Jr. (1997), Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The experience of Large Developing and Transition Economies, Paper presented at the Eighth International Forum on Latin American Perspectives, Paris, IADB-OECD, 20-21 de noviembre.
- 15) PRUD'HOMME, Remmy (1995), "The Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer, vol. 10. 2 agosto.
- 16) TANZI, Vito (1995), Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, en Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- 17) Aghon, Gabriel y Casas, Carlos (1996) Descentralización fiscal en América Latina: una comparación preliminar, CEPAL/GTZ, octubre. Revista Libertas 38 (Mayo 2003) Instituto Universitario ESEADE.
- 18) Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (con la colaboración de Daniel Vega) (1998) "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina, Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", Desarrollo Económico, Número Especial, vol. 38, otoño. Comisión Asesora de Economía del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (1999) "Coparticipación Federal de Impuestos: hacia una distribución secundaria más eficiente".
- 19) Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo y Tommasi, Mariano (1998) "Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine Provinces", CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento Número 8, junio.

- 20) Jordaná, Jacint (2001), Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina, Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea, Documento de Trabajo, Serie Documentos de Trabajo I-22UE, Washington DC.
- 21) López Murphy, Ricardo y Moskovitz, Cinthia (1998) "Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina", FIEL, Documento de Trabajo Número 58, Buenos Aires, noviembre.
- 22) Orlansky, Dora (1998) "Las políticas de descentralización" en Desarrollo Económico, IDES, vol. 38, Número 151, octubre-diciembre.
- 23) Piffano, Horacio (1998) "Federalismo fiscal en Argentina: ideas y propuestas sobre el nuevo Acuerdo Fiscal Federal", CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento Número 2, diciembre.
- 24) Porto, Alberto y Cont, Walter (1998) "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", Desarrollo Económico, IDES, Número Especial, vol. 38, otoño.
- 25) BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización" en BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coords.) Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona, España: Ariel
- 26) WIESNER, E. "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local." en LÜDERS, R. y RUBIO, L. (editores): Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual. México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., CINDE, 1999
- 27) Brugué, Q. y Gomà, R. (1998), Gobiernos locales y políticas públicas, Barcelona, Ariel.
- 28) AGHON, Gabriel (1993) Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago: Serie Política Fiscal, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, Comisión Económica para América Latina.
- 29) AGHON, Gabriel y KRAUSE-JUNK, Gerold (1996) Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos. Santiago, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, Comisión Económica para América Latina.
- 30) D'ALESSANDRO R. et al. (1987) Administración y reforma tributaria municipal en América Latina. Caracas: CLAD - IULA.
- 31) LOPEZ MURPHY, Ricardo, ed. (1995) Fiscal decentralization in Latin America. Washington DC: Centre for Research in Applied Economics, John Hopkins University and Inter-American Development Bank.
- 32) ROJAS HURTADO, Fernando (1995) La descentralización fiscal en América Latina, Reforma y Democracia, Revista del CLAD (Caracas), enero, págs. 9-46.
- 33) SMITH, B. (1985) Decentralization: The territorial dimension of the state. London: Allen & Unwin.
- 34) Boisier, Sergio (1990) "La descentralización: un tema difuso y confuso", ILPES (Santiago de Chile), Serie Ensayos, Documento 90/05
- 35) Pérez T., Javier y González H., Ignacio. La Descentralización Fiscal en México. Serie Política Fiscal N° 106.
- 36) Artana, D., O. Libonatti, C. Moskovits y M. Salinardi, (1993) La descentralización fiscal en América Latina, problemas y perspectivas: el caso de Argentina, BID, Documentos de Trabajo N° 184, Washington D.C.
- 37) Musgrave, R. y P. Musgrave (1980), Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw Hill. National and provincial constitutions
- 38) Nuñez Miñana, H. y A. Porto (1983), Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. Análisis y alternativas", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- 39) Orsaria, A. (1997), "La autonomía de los municipios, sus consecuencias tributarias y su vinculación con el control de los ingresos municipales", en 30° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Córdoba)/Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Córdoba.
- 40) VICENTE GARCIA, José de: "La Autonomía Local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado". Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, España, 2002
- 41) Blutman, Gustavo (1998), Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989- 1992, Eudeba, Buenos Aires. Argentina.

- 42) Cao, Horacio (2003) "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina" – Tesis de Doctorado - Comisión de Doctorado - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires – Buenos Aires
- 43) C.E.D.O.M. (Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires), Régimen municipal. Su regulación en las constituciones provinciales argentinas. Consejo Federal de Inversiones, Estado y Administración, 1992.
- 44) Flood, Cristina et. al. "El gasto público social y su impacto redistributivo", Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires. 1994.
- 45) Herzer, Hilda y Pérez Pedro, "El municipio, entre la descentralización y la crisis" en Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, IIED-AL, Buenos Aires, 1988.
- 46) IFAM. "Informe sobre municipios". Buenos Aires, 1997.
- 47) Pelli, Víctor Saúl, "La integración social como objetivo de las políticas habitacionales", Seminario Internacional: Desarrollo habitacional y urbano sustentable, Universidad de Mar del Plata, abril, 1997.
- 48) Pérez, P., G. Rivas y D. Rubinstein, Materiales para el estudio de los municipios argentinos. Las constituciones provinciales. Las funciones municipales, Cátedra "Gobierno Local: procesos e instituciones", Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Mimeo, Buenos Aires, 1997.
- 49) Pérez, Pedro, Municipio, necesidades sociales y política local, Ed. GEL, Buenos Aires 1991.
- 50) Régimen Municipal Argentino, Bs. As., Depalma 1976.
- 51) Tecco, Claudio Alberto, "Separata de partes de informe de investigación sobre cooperación intermunicipal para el desarrollo regional en la provincia de Córdoba", IIFAP, Universidad de Córdoba.
- 52) Hernández, Antonio María (h). Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires. Depalma. p. 145 y otras.
- 53) Bidart Campos, Germán J. Manual de la Constitución Reformada. Tomo I. EDIAR. p. 438.
- 54) Losa, Néstor Osvaldo. Derecho municipal, público provincial y contravencional. Ediciones Jurídicas Cuyo. 1999. p. 70 y otras.
- 55) DURAN, P. y J.C. Thoenig, (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriales", Revue Francaise de Science Politique, vol. 46, núm. 4.
- 56) Arnoletto, Eduardo y Beltrán, Eduardo (1997) "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" en García Delgado, Daniel (comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, UBA).
- 57) OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994) La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós.
- 58) Pérez, Pedro, 1994, Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina - CENTRO, Buenos Aires.
- 59) Pérez, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, Puebla, México.
- 60) Borja, J. y Castells, M. (1998), Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus.
- 61) Brugué, Q.; Gomà, R.; y Subirats, J. (2001), "El gobierno del territorio: del Estado a la red", en Redes, territorios y gobierno, Q. Brugué ...[et al], Barcelona, Diputación de Barcelona.
- 62) Brugué, Q. y Gomà, R. (1998), Gobiernos locales y políticas públicas, Barcelona, Ariel.
 - 63) Van Hemelryck, Libero (2001). "El enfoque sistémico del desarrollo local", Manual Enfoque sistémico y desarrollo local, Escuela de Planificadores Sociales, SUR.
 - 64) Vázquez Barquero, Antonio (1993). Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo (Madrid, Editorial Pirámide.
 - 65) Gomà, Ricard; Blanco, Ismael. (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal, 8-11 de octubre.