

Ponencia presentada en el 5° Congreso Argentino de Administración Pública, celebrado en la ciudad de San Juan, Provincia de San Juan, República Argentina, (2009).

“ESENCIA DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS. ESCENARIOS Y ACCIONES POSIBLES. SU CANALIZACIÓN EN EL CASO ARGENTINO”.

AUTOR: GUSTAVO DANIEL DI PAOLO -Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos, (ESEIAP) www.eseiap.com

DESARROLLO

Preliminarmente, 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 de orden federal 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 cuanto más elevada sea la heterogeneidad de preferencias intergrupos y cuanto mayor resulte la 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). En referencia a la descentralización de la política monetaria, el efecto nocivo palpable o visible sería la posibilidad que los gobiernos regionales intentaren una suerte de sobreexpansión de la oferta monetaria con la premisa de proceder a la compra de bienes y servicios en otras áreas jurisdiccionales, condicionando y comprometiendo claramente el control de la evolución de la tasa inflacionaria. En contraposición, una descentralización parcial y gradual de la política monetaria resultaría recomendable para abordar convenientemente los shocks de orden asimétrico referenciados. 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.

En lo que respecta a los ingresos propios, se pueden gravar bases imponibles que sean competencia exclusiva del gobierno regional, con lo que nos encontraríamos con supuestos de sistemas fiscales separados. La cesión de ingresos a los gobiernos regionales o subcentrales debe propugnar evitar los fenómenos de exportación y competencia fiscales. La cesión de ingresos referida debería estar relacionada con bases imponibles de escasa movilidad, desmotivando las operatorias de competencia fiscal como los desplazamientos de bases imponibles generados por razones de índole fiscal. El instrumento genérico más utilizado para el financiamiento pertinente, lo constituyen las transferencias provenientes del gobierno central, tales como las transferencias generales o incondicionadas, transferencias vinculadas con el esfuerzo gastador, transferencias de suficiencia, transferencias integradas de nivelación, y subvenciones destinadas a consolidar el desarrollo regional, que constituyen además las herramientas más relevantes para propiciar el financiamiento.

Finalmente, los ingresos basados en el principio del beneficio son adecuados para la totalidad de los niveles de gobierno, y en forma particular y especial para los gobiernos regionales. Complementariamente, los ingresos propios (provenientes de sistemas fiscales separados o en su defecto, superpuestos) y los ingresos cedidos (basados en los sistemas de impuestos compartidos- tax sharing- y en los sistemas de ingresos compartidos -revenue sharing-), se constituyen en grupos relevantes de ingresos subcentrales.

Aunque la descentralización de las políticas de gastos e ingresos públicos puede generar ganancias en la eficiencia con la que éstas se gestionan, no pueden ignorarse sus efectos distributivos. La gestión subcentral de un volumen importante de recursos públicos no debe menoscabar la cohesión interna, de modo que deben garantizarse niveles mínimos de servicios públicos en todos los territorios. Para ello, existen instrumentos (normativos y financieros) que permiten compensar a los territorios menos favorecidos y tratan de garantizar un acceso similar a los servicios en todas las circunscripciones. Si clasificamos la actuación económica del sector público en las tres grandes ramas de asignación eficiente de los recursos, redistribución de la renta y la riqueza y estabilización económica, nos encontramos con que hay un consenso doctrinal bastante generalizado en torno a la centralización de dos últimas políticas mencionadas, mientras que parece existir bastante margen para la gestión subcentral de las políticas de asignación. En concreto, parece que las principales ventajas de la descentralización pueden encontrarse en el ámbito del suministro de los bienes públicos locales y de los bienes preferentes.

Los principios que rigen la descentralización de los impuestos tienden a provocar, un desequilibrio vertical, debido a que no es aconsejable descentralizar ciertas figuras tributarias que puedan generar fenómenos de exportación o de competencia fiscal. Como consecuencia de los principios de la descentralización tributaria, los impuestos que gravan la renta personal y societaria suelen estar controlados, en mayor o menor medida, por los gobiernos centrales. Por este motivo, los gobiernos regionales y locales suelen financiarse con una mezcla de ingresos tributarios propios e ingresos cedidos de diversas formas. Ahora bien, aunque el estudio de la descentralización tributaria está muy centrada en cuestiones relacionadas con el rendimiento fiscal, sin embargo es importante analizar también qué nivel de gobierno debe gestionar y administrar las diferentes figuras tributarias. A este respecto, es importante buscar un equilibrio entre el respeto a la autonomía de gobierno de los entes subcentrales (la diferenciación también puede afectar al ámbito de la gestión tributaria) y un adecuado aprovechamiento de las economías de escala existentes en este ámbito de la gestión pública. Tal equilibrio requiere de la existencia, entre otras cuestiones, de un nivel adecuado de cooperación y coordinación intergubernamental.

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.

Consecuentemente, el caso a evaluar y a abordar en el entorno latinoamericano es la problemática del exceso de nivelación y la diversa ordenación de los gobiernos subcentrales tras la misma. En correlato, la aplicación de programas de nivelación deriva en que regiones (o Estados Provinciales particularmente) que anteriormente al fenómeno de la nivelación se encontraban en desventajosa posición relativa y comparativa que otras, luego de la nivelación, reformulen esa posición relativa hasta quedar en algunos casos por encima de los parámetros de las restantes (transferencia de nivelación en

función de la afinidad política con la Provincia o con el gobernante de turno o circunstancial). La disparidad y asimetría entre regiones (Provincias) es muy notoria y marcada, por lo que se requieren relevantes transferencias de nivelación para brindar a los diversos ciudadanos de los Estados provinciales niveles estandarizados, uniformes o análogos de prestación y provisión de bienes y servicios públicos (intentando igualar la capacidad de gasto ante distintos niveles de renta, propendiendo a la financiación de los principales servicios públicos). Por ende, la nivelación horizontal debe canalizarse en un proceso de redistribución de fondos desde los Estados más ricos o más grandes hacia otros actores estatales con menor capacidad de obtención de ingresos y con mayores desventajas en la provisión de los servicios públicos. Complementariamente, la operatoria de nivelación debe fundamentarse en la capacidad fiscal de los Estados, y debe tornarse políticamente neutra (es decir que las políticas del gasto no deben incidir directamente en la estructura de asignación que se les efectúa).

Concomitantemente, la propuesta para abordar la problemática enunciada estaría emparentada con la determinación y establecimiento de un tope o nivel máximo que garantice que ninguna provincia receptora a posteriori de la percepción de los fondos de nivelación pertinente, supere en la relación de financiación por habitante al Estado provincial no receptor con menor capacidad fiscal. En correlato, la corrección señalada puede ser complementada por la constitución de una transferencia para necesidades especiales que complete y complemente las falencias del mecanismo de nivel horizontal, pero sin derivar en una lógica o impronta de transferencia acabada y perfecta de recursos entre regiones ricas y pobres, ni tampoco que aborte o acote la utilización de la totalidad de posibilidades por parte de los gobiernos subcentrales para obtener una estructura de financiamiento propia.

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.

Por ende, bajo las condiciones referidas el ordenamiento en cuestión no se torna innecesario o improductivo. Igualmente deben abordarse problemáticas tales como la multiplicidad de agentes, la dilución de responsabilidad, y las asimetrías horizontal y vertical para que el comportamiento de la política fiscal de un Estado multinivel tienda a la optimización (aunque no nos encontremos en el entorno de un sistema centralizado). En correlato, tendrá mayor relevancia el establecimiento de reglas fiscales en los niveles de gobierno subnacionales, cuanto mayor sea la descentralización del gasto público (con el objeto de compensar el virtual riesgo moral de recurrir a desequilibrios fiscales por la eventualidad seguridad de un rescate financiero de última instancia por parte del gobierno central).

El sostenido crecimiento evidenciado en el gasto total y per capita de los gobiernos provinciales y municipales fue una consecuencia, entre otras razones, de una mayor y sostenida movilidad de la fuerza laboral que provocó, asimismo, procesos marcados de urbanización y suburbanización y creó la necesidad de que el nivel subnacional tuviera una participación más activa en los programas sociales vinculados a la vivienda, contención de la pobreza y provisión de servicios de educación y de salud. Lo anterior marcó, además, un punto de inflexión en la naturaleza jurisdiccional de los bienes públicos demandados por la población: la posición preponderante que hasta ese momento mantenían los bienes públicos nacionales fue cediendo lugar a la demanda de bienes públicos al nivel provincial y, marcadamente, a los gobiernos locales, los que se vieron forzados a modificar y enriquecer su oferta tradicional de bienes y servicios públicos.

Por otra parte, y como consecuencia de los crecientes procesos de globalización mundial y de integración regional, se incorporaron también a la escena los bienes públicos globales y regionales (cooperación internacional, protección del medio ambiente, control de los efectos de las crisis internacionales, lucha contra el crimen organizado y el terrorismo), como lo señalaron Kaul, Grunberg y Stern (1999).

Los puntos descritos actúan en detrimento de la participación porcentual tradicional de los bienes públicos nacionales. La necesidad de contener el desequilibrio fiscal vertical que causaban las crecientes funciones y responsabilidades del nivel gubernamental subnacional no fue resuelto, en la mayoría de los países, mediante una profundización y mejor utilización de sus propias fuentes fiscales, sino mediante el recurso de mayores fondos coparticipados (en aquellos casos en que el mecanismo existía como en Argentina, Brasil, etc.) o directamente presionando al gobierno central para la obtención de fondos adicionales, fueran éstos de libre uso o condicionados; por lo que las transferencias intergubernamentales se transformaron en el recurso fiscal mayoritario de los gobiernos provinciales y municipales (Brasil es un claro ejemplo de esta situación y Argentina avanzaría por el mismo camino). El creciente rol de las transferencias intergubernamentales trajo, sin embargo, dos problemas cuyas consecuencias se sienten aún en muchos países: por un lado, el hecho de que el nivel superior –encargado de proveer mayoritariamente los fondos- no sea el mismo que debe garantizar la provisión de los bienes y ser vicios públicos, desalienta en la comunidad una mayor responsabilidad y causa confusión entre los costos reales y percibidos de los bienes públicos; por el otro lado, la fuerte dependencia de las finanzas locales de las transferencias provistas por el nivel nacional de gobierno, no solo disminuye la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales sino que los hace más sensibles a las consecuencias del ciclo económico y a las políticas de ajuste o de restricción fiscal que eventualmente implemente el gobierno central.

La necesidad de financiar crecientes funciones, y el hecho de que gran parte de sus ingresos esté sujeta a las oscilaciones del ciclo económico, explica otro de los rasgos que ha caracterizado a los gobiernos subnacionales en el mundo durante las últimas décadas: una creciente participación de la deuda como fuente de sus recursos, destinada en la mayoría de los casos a financiar gastos corrientes. Este comportamiento se difundió en las épocas de “dinero fácil”, en las que los gobiernos subnacionales vieron facilitado su acceso a los mercados de crédito; y, cuando las condiciones macroeconómicas se volvieron adversas, derivó generalmente en mecanismos de rescate o de “bail - out” por parte del nivel central. Por ello es importante destacar la modalidad económico-institucional que tuvieron los procesos de descentralización promovidos en el mundo por las razones citadas y, principalmente, por la mayor asignación de funciones a los gobiernos subnacionales. En algunos casos, la descentralización tomó la figura de

“federalismo fiscal” en el sentido tradicional; es decir, la mayor asignación de funciones a los gobiernos provinciales y locales se hizo como “delegación de responsabilidades” y en el marco de una relación de agencia con un principal (el gobierno central) que proveyó los recursos para ciertas actividades, y los agentes (los gobiernos subnacionales) que debían llevar a cabo las actividades previstas. En otros casos, especialmente en los regímenes constitucionalmente federales, la descentralización tomó la forma de lo que R. Bird (1995) denominó “finanzas federales”, en la que tanto el gobierno nacional como los subnacionales con facultades impositivas y de gasto propias constitucionalmente asignadas, reclamaron la “devolución” de las mismas para ejercer plenamente su poder tributario y sus funciones de gasto. Debe hacerse notar, sin embargo, que una estructura político institucional federal no garantiza perse las finanzas federales, o la profundización de las facultades impositivas por los gobiernos subnacionales. E. Rezk (1995, 1998) citó el ejemplo de Argentina como el caso de un país “formalmente” federal, por su constitución, pero “centralizado” tanto por la fuerte concentración de la recaudación en manos nacionales como por la preeminencia de la relación principal agente entre nación y provincias.

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 descritas 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 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 superador 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).¹

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 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 la práctica estas tasas funcionan como si fueran impuestos.

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

¹ Ernesto Rezk. "i. el nuevo marco para el federalismo y la descentralización fiscal"

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 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.²

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

² 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.

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 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.³

³ R. López Murphy y C. Moskovits. “Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina”.

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 gubernamental local, procurando superar las burocratías, 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.⁴

Como legado del régimen colonial español, el orden institucional latinoamericano se caracteriza por la pervivencia de un sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y corporativo, en que la esfera política y económica se confunden y existe una “sobreburocratización estructural” (papeleo y formalismo) combinada con una “infraburocratización de comportamientos”.⁵

Con respecto al punto a), resulta evidente que gastos e impuestos son menores en los países con IP y sus cargas específicas, mayores. Al decidir los ciudadanos en forma directa y cercana al poder local, se modera el peso de los lobbies sobre los legisladores, ganando además en accountability o responsabilización. También debe propenderse hacia la descentralización tributaria, sustentándose en sistemas impositivos “progresivistas” en la distribución del ingreso, más basados en la imposición directa (sobre

Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 1998. Documento de Trabajo N° 58. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

⁴ Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar

⁵ Prats i Catalá 2000 en Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar

la renta personal), abandonando el tax sharing (compartir ingresos tributarios) y explicitando equalization grants (subsidios regionales o transferencias de nivelación o igualación). Esto imitaría la conducta de países muy eficientes en materia recaudatoria, como Suiza, Bélgica, Dinamarca y los restantes Estados nórdicos.⁶

En casi todos los países, por un largo tiempo, el diseño, la evaluación y la implementación de las políticas públicas se llevó a cabo pensando en un sector público monolítico y en el rol de “el gobierno” para lograr una asignación eficiente y equitativa de los recursos, preservando la competitividad de la economía y el equilibrio macroeconómico. Por varias razones esta visión ha ido cambiando y hoy en día la descentralización fiscal y la economía de los gobiernos locales ocupan un lugar importante en la teoría y en la práctica. En la Argentina el análisis de los temas de la economía pública ha seguido un patrón similar. Por un largo tiempo los estudios y preocupaciones estuvieron concentrados en el gobierno nacional, agregándose en los últimos años el nivel de gobierno provincial y las relaciones fiscales Nación-Provincias, hoy por hoy el tema más importante. Las turbulencias macroeconómicas y la escasa importancia cuantitativa de los gobiernos locales son dos de las razones que explican la escasa atención que mereció su problemática. Esa situación ha comenzado a revertirse y es esperable hacia el futuro una atención cada vez mayor a medida que se avance con el proceso de descentralización fiscal, que en gran medida se ha realizado entre la Nación y las Provincias, pero que es materia pendiente entre las Provincias y sus Municipalidades. 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-. El “flypaper effect” está presente no sólo en las ecuaciones de gasto, sino también en las de salarios y empleo municipal, con algunos resultados intrigantes ya que se detecta un efecto “doble tamaño” en la respuesta a cambios en las transferencias versus el ingreso y en la ecuación de empleo versus la de salarios. Otra variante del “flypaper effect” aparece en la respuesta del gasto municipal al gasto provincial realizado en la Municipalidad. Las variables políticas juegan un papel importante en la distribución de las transferencias a las Municipalidades; en la distribución del gasto provincial entre las Municipalidades y en la estructura vertical del sector público sub-nacional.... Finalmente se aborda el papel del voto en las urnas como mecanismo de control de los gobiernos locales; la evidencia presentada sugiere que el impacto de las variables fiscales sobre la utilidad es tenida en cuenta al momento de votar, que en las localidades más pequeñas ese control es más fuerte, que el votante se da cuenta de que

⁶ Piffano (1998) en Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.esade.edu.ar

nivel de gobierno es responsable de que política y que hay aprendizaje por parte de los votantes. La Argentina está en un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales. Las lecciones de otros países son de gran valor para esas realidades si es que se tienen debidamente en cuenta las diferencias históricas, culturales, políticas y económicas. De la experiencia argentina también se pueden obtener lecciones útiles para otros países.⁷

Diversos estudios empíricos han destacado el asimétrico comportamiento de la evolución del gasto y los recursos subnacionales y nacional, con relación al crecimiento económico. Al respecto, una elasticidad ingreso mayor de los servicios a cargo de las provincias – esencialmente ligado a los costos en salud, educación, seguridad y justicia – y una elasticidad ingreso menor de los recursos típicamente provinciales, pareciera ser la realidad usualmente citada para explicar el permanente déficit estructural de las finanzas públicas provinciales, contrariamente al superávit estructural del gobierno central.⁸

Aún cuando algunos de estos planteos podrían ser cuestionados en el mismo campo empírico, simplemente extrapolando en el cálculo las necesidades públicas de “orden nacional” que se están planteando en el presente y se habrán de plantear posiblemente en el futuro, como las necesidades colectivas generadas por externalidades interregionales, no siempre factibles de ser resueltas individualmente por cada provincia o mediante acuerdos entre provincias (como las cuestiones relativas al daño ecológico); los problemas aún no resueltos plenamente de la deuda pública; el dilema permanente con tendencia a agravarse del financiamiento del sistema previsional y de la seguridad social en general; y el creciente y más reciente involucramiento del gobierno central en atender las inversiones en infraestructura económica; es normal no obstante asumir la probable asimétrica evolución de servicios y recursos provinciales antes citados, que plantearán a los gobiernos provinciales una creciente presión para intentar aumentar los recursos de financiamiento. Como el reparto de un fondo común – entendido en sentido amplio a todo el espacio tributario disponible en un país – plantea claramente un juego de suma cero, en un escenario de fuerte restricción financiera global, el dilema de la descentralización tributaria se torna complejo e, incluso, puede transformar dicho juego en uno de suma negativa. La complejidad deriva de dos cuestiones esenciales: cómo delimitar los espacios tributarios respectivos – nacional y provincial – en la medida que ambos niveles de gobierno no solamente explotan diversas fuentes en forma concurrente, sino porque de todas maneras los sistemas tributarios en su integridad gravan la misma “base tributaria agregada”, es decir, la riqueza privada. Dentro del espacio tributario asignable a cada nivel de gobierno, cómo debería ser el mismo estructurado. En particular, que tipo de impuestos serían recomendables imaginar en el nivel subnacional, es decir, cuáles habrían de ser las características de su sistema tributario, en particular cual debiera ser el paquete de impuestos donde habrían de basarse las esperanzas de mejorar el rendimiento de los recursos propios necesarios.

⁷ Alberto Porto “Finanzas Públicas Locales en la Argentina”. Documento de Trabajo Nro. 57. Octubre 2004. www.depeco.econo.unlp.edu.ar

⁸ Heller y Pechman (1967); Baumol (1967) 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. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional 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.

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).⁹

Cualquier acuerdo sin embargo es de difícil resolución en el corto plazo ... y, en los hechos, el ejercicio de las autonomías tributarias de ambos niveles de gobierno (incluyendo al gobierno nacional) se ven limitados seriamente en un escenario permanente de coerción política recíproca y donde nadie termina siendo responsable individual de lo que en materia fiscal suceda en el país y en cada provincia. Ambos niveles de gobierno resultan ser “solidariamente responsables” del resultado final. En la democracia representativa, el electorado por su parte enfrenta una obvia miopía para poder estimar el residuo fiscal que generan los tres niveles de gobierno y poder ejercer con responsabilidad sus deberes ciudadanos. Un importante tema de la descentralización fiscal y la coordinación interjurisdiccional, es el problema de las asimetrías regionales en la distribución de bases tributarias. Diferencias en recursos naturales y desarrollo

⁹ 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. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional 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.

económico entre regiones, limitarán las posibilidades de la descentralización fiscal y demandarán que la coordinación interjurisdiccional deba ser no solo vertical sino asimismo horizontal.¹⁰

Esta situación requiere de una acción por parte de las instituciones locales que dé respuesta a los nuevos requerimientos de la realidad sociocultural de su territorio. Así, la equidad, la accesibilidad y la participación política de estos grupos en el diseño de las políticas públicas se torna como un elemento necesario para garantizar unos niveles idóneos de gobernabilidad local. 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 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,

¹⁰ Horacio L. P. Piffano. “La Presión sobre los Gobiernos Subnacionales y la Reformulación del Sistema Tributario Federal”. Documento de Trabajo Nro. 68. Abril 2007. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional 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.

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”.¹¹

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, 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 en la operatoria y ejecución del proyecto referido.

¹¹ 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.

Algunos gobiernos latinoamericanos han sido más exitosos que otros en sus procesos de descentralización. Sin embargo, en casi todos los países estos procesos han significado rupturas, momentos de difícil gobernabilidad, desarticulación de acciones, y hasta crisis recurrentes en las finanzas públicas nacionales. Se acepta que las comunidades y la ciudadanía pueden identificarse más estrechamente con las autoridades locales que con las nacionales, con el beneficio de disminuir costos de transacción entre gobierno y ciudadanía. Se menciona también que esto promueve la responsabilidad, dado que la ciudadanía podrá presionar a sus funcionarios locales más que a los burócratas del gobierno central, a que cumplan eficazmente con sus tareas, lo cual vincula directamente el pago de impuestos con la prestación de los servicios. Además, se plantea que los gobiernos locales pueden gravar con mayor facilidad que el gobierno central por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión en sectores que crecen o se modifican rápidamente. Todo lo anterior, desde la perspectiva de los estudiosos de la descentralización fiscal, incrementa la participación del nivel local en el desarrollo, el crecimiento económico, y la eficiencia del gasto público. Sin embargo, la literatura especializada también incluye un conjunto de estudios y autores que ponen en duda insistentemente las bondades y beneficios económicos de la descentralización fiscal. En este sentido, uno de los argumentos más fuertes se refiere, sobre todo en el caso de países en desarrollo, al riesgo de la inestabilidad macroeconómica a partir de la generación de déficits estructurales y desequilibrios fiscales profundos (Prud'homme 1995, Tanzi 1995, Fukusaku y Mello 1997). En algunos estudios se ha demostrado que la mayor descentralización del gasto público ha generado un mayor déficit a nivel nacional (Fornasar, Webb y Zou 1998). Igualmente, se menciona una fuerte tendencia de los gobiernos subnacionales a sobreexplotar las transferencias del gobierno central tal y como se observó en Argentina entre 1985 y 1995 (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1999). También algunos estudios insisten sobre la tendencia al sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales obligando sistemáticamente a los gobiernos centrales a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus deudas, tal y como fue el caso de Brasil (Stein 1998, Hernández 1997). A lo anterior se añaden argumentos que cuestionan las capacidades de las burocracias locales que serían menores que las de las burocracias centrales, además de que habría mayor propensión a la corrupción dado que hay menos instrumentos de vigilancia que en los niveles centrales y mayor propensión a la colusión entre intereses de grupos y gobiernos locales (Prud'homme 1995). De igual forma, algunos autores sostienen el beneficio que implica la existencia de gobiernos locales con mayores recursos, en la medida en que tienden a mayores niveles de democratización en su interacción con los ciudadanos y a mejores sistemas de rendición de cuentas (Cabrero 1995, Campbell 1996, Peterson 1997). En relación a esto, Huther y Shah (1998), en un análisis de ochenta países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, concluyen que los niveles de descentralización se correlacionan con la intensidad de la participación ciudadana y la responsabilidad en el sector público. Es claro después de esta revisión sobre el debate en torno a la descentralización fiscal, que este tipo de procesos puede generar avances importantes para el desarrollo económico y para la eficiencia en la asignación de recursos y la prestación de servicios, así como también pueden generar retrocesos, inestabilidad económica, e ineficiencia en la asignación de recursos y en la provisión de servicios. No se trata de procesos infalibles; se trata de procesos complejos, de posibles avances y retrocesos, en los que no basta la voluntad descentralizadora; se requiere también de una capacidad de monitoreo de los efectos asociados a la descentralización fiscal y de un diseño oportuno de mecanismos correctivos y de fortalecimiento de las instituciones locales.

En cuanto a la función de redistribución en un nuevo enfoque de edificación del Estado, 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 o local, 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.

Tal canalización y aplicación se torna viable en el modelo argentino actual, ya que se divisa una estabilización y una convergencia macroeconómica y fiscal propicias para ejecutar el proceso concebido de reformulación del enfoque tradicional de construcción del Estado. El papel del entorno jurídico-normativo en los procesos referenciados, se sustenta en el repensamiento y en la reformulación dogmática del Derecho Público en general y del Derecho Administrativo en particular. Consecuentemente, el objetivo trascendente de la citada reforma es propiciar una reestructuración de unidades organizativas administrativas, una desburocratización de los procedimientos administrativos, una simplificación del marco jurídico-normativo y administrativo, una mejora de los sistemas de información y de la estructura de comunicación en la vinculación administración-ciudadano, y una flexibilización de la gestión del empleo público.

Existe evidencia suficiente de que un factor crucial en todo proceso de descentralización fiscal es el conjunto de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Parece estar ahí el elemento clave del éxito o fracaso de un proceso de esta naturaleza. Gobiernos subnacionales con pocos intercambios horizontales de aprendizaje de sus propias experiencias, con marcos normativos obsoletos y poco eficaces en la regulación de las finanzas públicas locales, con estructuras organizacionales y sistemas de gestión poco desarrollados, con funcionarios públicos improvisados y sin experiencia, y con prácticas democráticas todavía incipientes y sin transparencia en la rendición de cuentas, serán indudablemente un factor no solo de bloqueo del avance de la descentralización fiscal, sino más aún, se convertirán en un factor de retroceso en el desarrollo, la equidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público. En América Latina el reto es muy grande, dado que el ritmo de la descentralización fiscal requiere acelerarse en la mayor parte de los países, mientras que el ritmo del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales está siendo muy lento y en muchos casos está apenas en una fase inicial. El reto es de gran magnitud, se trata de iniciar procesos multiplicados de reformas emergentes en las que se deben fortalecer todos los aspectos de la vida institucional local, comenzando por mejorar las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos estatales y municipales.¹²

¹² Enrique Cabrero Mendoza “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Descentralización y fortalecimiento del Estado, Buenos Aires, Argentina, Junio de 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE de México.

Por lo expuesto, 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, la institucionalización acabada y la canalización práctica de las autonomías locales, la participación de los actores subestatales y no estatales (sociedad civil, ONGs) en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local (tornándose en receptor activo de las demandas y requisitorias sociales y de la comunidad), la consolidación de una nueva concepción de gobierno local, la redistribución del poder público a través de un proceso activo de descentralización, el aumento de la asignación presupuestaria y la reformulación de las fuentes de financiamiento de las políticas locales, y finalmente, la operativización del actor estatal local como un poder público facilitador y responsable, se constituyen en premisas básicas y trascendentes de los noventa. Concluyendo, la democratización y concertación en los gobiernos locales, la concepción de opciones y acciones estratégicas, la adaptabilidad institucional en el orden local a los cambios del contexto o entorno internacional, la reformulación permanente de la planificación estratégica preconcebida, la prevalencia de la variable política en el actor estatal local (independientemente de la pretendida sofisticación del proceso de gestión), y la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, se divisan como alternativas válidas para abordar la problemática local en la actual lógica del contexto global.

Un proceso que ha cobrado importancia durante el último lustro a partir de la consolidación del derecho democrático ejercido por los actores sociales a través de su participación permanente en el planteamiento y priorización de sus demandas, el control que su implantación requiere, su aprovechamiento, uso y conservación. La vigencia de la planificación participativa ha dado lugar a la necesidad de reestructurar la institución municipal, partiendo del conocimiento objetivo de sus realidades como insumo fundamental, del cual surgen respuestas a las crecientes y permanentemente insatisfechas demandas sociales. La transformación de la institución municipal, de un sistema centralizado, burocrático y con escasa agilidad operativa hacia un modelo que privilegia el contacto directo con la sociedad y sus actores, reconociendo su diversidad física, social, económica y cultural, refleja una nueva visión de la construcción del municipio, viabilizando una gestión socialmente sostenible, transparente, incluyente y eficiente. Esta transformación requiere que la transferencia de competencias y responsabilidades antes ejercidas por las instancias centrales del gobierno municipal, esté acompañada del fortalecimiento a las subalcaldías en recursos humanos, financieros y materiales. La definición de un marco normativo que permita optimizar los procedimientos operativos, administrativos y de planificación del nuevo modelo de gestión municipal, es una de las herramientas fundamentales dirigidas a respaldar su legalidad y agilizar su aplicación en el marco de la legislación municipal vigente.¹³

En efecto, variadas son las causas que coadyuvan a ello: la generación de una nueva relación entre el Estado Nacional y las administraciones subregionales y municipales en que éstos últimos son los actores del desarrollo, y los procesos de integración regional que exigen que la planificación del desarrollo se desarrolle bajo parámetros distintos y más amplios. Un mundo más global que genera, lo que se ha dado en llamar una nueva

¹³ 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.

geografía de poder en que la competitividad viene ligada a cuestiones territoriales en que el incremento de la competencia se produce entre territorios (no necesariamente naciones), y especialmente entre sus puntos nodales: las ciudades. Pero, precisamente, la autonomía local ha sido la principal dificultad en el establecimiento y desarrollo del régimen local en muchos países, pues al ser la autonomía, junto con el carácter plenamente democrático de los entes locales, uno de los elementos que suscita mayor expectación en la recuperada democracia de los países iberoamericanos, su actuación en la praxis de la vida local ha debido hacerse, sin el pertinente desarrollo constitucional y legislativo, y, en numerosas ocasiones, en el contexto de la puesta en pie de un nuevo tipo de Estado en que las estructuras regionales de mayor nivel han absorbido las energías políticas. Por consiguiente, cada vez es más decisivo para los Gobiernos locales, no sólo el conocimiento de los problemas, sino la relación funcional y bidireccional con los propios usuarios. De esta forma a la autonomía local, desde nuestra perspectiva, no le basta un cambio de actitud de los legisladores estatales o regionales dirigido exclusivamente a un incremento de las competencias atribuidas a éstas. No es éste el único problema, sino que es preciso, además, el reconocimiento de la existencia de una esfera de Gobierno local con la aceptación de las consecuencias que se derivan de las características propias de éste y la necesidad de una transformación en los procedimientos de actuación de este nivel de gobierno. Ello permite que sea perfectamente lícito, incluso necesario, reordenar las competencias de las entidades locales, redefinir la organización y actuación de los Gobiernos Locales, afirmar y garantizar su autonomía en un momento histórico donde, nacional e internacionalmente, se refuerza el papel de las comunidades locales y la descentralización administrativa constituye el principio fundamental y básico en la organización territorial de los Estados. La autonomía local se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio. Por el contrario, los entes locales, a los que se reconoce autonomía, se configuran como poderes públicos administrativos del Estado global definido por cada carta fundamental y que se dirigen a la gestión de los intereses públicos propios de las colectividades correspondientes y, por ello, sirven como instrumentos de integración y legitimación.

Sin duda, la autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. No obstante, como hemos aludido anteriormente, el alcance del mismo es limitado, se concreta en el marco y en el conjunto de los poderes constituidos y su ejercicio sólo es legítimo en el ámbito que le es propio, de tal forma que no cabe invocar la autonomía local para impedir el legítimo ejercicio por las demás instancias del Estado de sus competencias. Esos intereses permiten la delimitación positiva y negativa de ésta. La autonomía local es, así y en sentido positivo, un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de ésta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias o asuntos. De otro lado, la organización urbana y regional se ha basado en la idea, seguramente útil hasta el proceso de cambio que actualmente vivimos, de que el territorio, considerado como un elemento estático, es el factor clave para abordar el esquema del ejercicio competencial. Sin embargo, los procesos de globalización, integración regional, transporte, comunicaciones, etc., obligan a reconsiderar esta posición inicial en el que el territorio ha de ser más comúnmente considerado como un elemento flexible, cuyos límites no deben estar fijados exclusivamente en términos jurisdiccionales, sino que ha de tener en cuenta variados aspectos: eslabonamiento de procesos productivos, articulaciones sociales, recursos principales que rodean el territorio, proyectos y problemáticas comunes que coexisten en el locus, etc., que determinan que la ciudad/región sea más bien una

estructura flexible, compleja e interactiva, en la cual el contenido define el continente (límites, dimensiones, y otros atributos geográficos), que supera la noción clásica de continuidad territorial, y que obliga a introducir el concepto de red en las relaciones horizontales de cooperación intermunicipal. 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 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.¹⁴

En correlato, corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático”.¹⁵

Es en ese escenario, donde se puede apreciar un movimiento de revalorización del ámbito local como el idóneo para generar respuestas superadoras, tanto en relación al desempeño democrático de la sociedad es como a la atención de las crecientes necesidades sociales. Adicionalmente, comenzaron a destacarse sus potencialidades para la gestión del desarrollo económico, como modelo alternativo al centralizado vigente hasta el momento. El hecho de que la revalorización de lo local viniera precedida por la crisis de los estados nacionales en sus capacidades para hacerse cargo de las crecientes demandas sociales y políticas, restó legitimidad a los nacientes procesos de descentralización. En efecto, éstos fueron vistos, mayoritariamente, como un expediente de los gobiernos centrales para reducir el gasto y el impacto de las presiones de diversos actores sociales. Por eso, desde fines de los setenta y hasta fechas recientes, las propuestas de descentralización en América Latina fueron, al menos, ambiguas. En algunos países –Argentina, entre ellos- los procesos de descentralización, desde el nivel nacional a los estados subnacionales tuvieron, en mayor o menor medida, una impronta autoritaria, ya que fueron decisiones unilaterales -del nivel central- sin que mediaran procesos de debate y negociación sobre las condiciones y características que dichos

¹⁴ 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.

¹⁵ Barzelay (1998) en Carles Ramió Matas. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones Públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 Oct. 2001. Caracas. Venezuela.

procesos tendrían. Las razones para esta delegación o devolución de competencias y responsabilidades fueron, casi exclusivamente, de tipo fiscal. Se trató, en todos los casos, de gobiernos nacionales acosados por el déficit recurrente y el endeudamiento, que sufrían las presiones de los organismos internacionales para que ajustaran el volumen de sus gastos. En líneas generales, se dio un escaso protagonismo de los niveles subnacionales en el diseño de los nuevos escenarios. A su vez, es tos procesos de descentralización política y de gestión fueron acompañados por otros de descentralización económica, que llevaron a la privatización de un buen número de servicios públicos, así como de distintas empresas estatales de producción de bienes. La nota general de estos procesos fue el escaso (o nulo) nivel de participación ciudadana, tanto en los procesos de toma de decisión como en los referidos al control social sobre su operatoria y rendimiento. La descentralización y el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno adquiere su verdadero sentido, cuando descentralizar no connota que un nivel de gobierno deja de tener responsabilidad sobre un servicio, programa o política públicos, sino que incorpora a otros actores para dotarlos de mayor eficacia, transparencia y adecuación a las necesidades reales de sus destinatarios. Reconocer al municipio como parte constitutiva esencial de la estructura estatal y como órgano de doble naturaleza: administrativa -en el sentido que es parte de la estructura general del Estado y actúa en el marco de las leyes aprobadas por entes superiores- y política -aunque de menor rango, porque las autoridades son elegidas democráticamente y no se hallan sujetas a controles jerárquicos. Definir en normas legales, el esquema de competencias municipales, discriminando, especialmente, entre competencias plenas y concurrentes con otros niveles de gobierno. Con respecto a estas últimas, señalar los derechos y obligaciones que asisten a cada uno. Potenciar mecanismos de participación y control ciudadano a nivel municipal. Asegurar que los municipios cuenten con recursos proporcionales a sus competencias. En este sentido, se afirma que la suficiencia económica absoluta de los municipios es imposible y, por lo tanto, una parte considerable de los recursos tendrán su origen en transferencias desde otros niveles del Estado. Una parte significativa de estas transferencias debe ser de libre disponibilidad. Redefinir el sistema de controles, dado su fuerte impacto en términos de la autonomía de los municipios. Como únicos controles aceptables, se consideran los de legalidad (sólo en el caso de competencias delegadas se pueden aceptar controles de oportunidad). Evitar que las relaciones con otros organismos del Estado se transformen en jerarquizadas. Además, las municipalidades deben contar con mecanismos que les permitan reaccionar, en última instancia, ante instancias contencioso administrativas, en caso de que el cuadro de competencias sea vulnerado tanto por las leyes como por las acciones de otros organismos públicos, especialmente frente a las decisiones tomadas, sin considerar los intereses municipales, y a la delegación de funciones, sin los recursos necesarios.¹⁶

Consecuentemente, una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del Estado.¹⁷

De esta manera, cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local. Mediante estos aspectos, se impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas, prioridades,

¹⁶ Alejandro Dolina. “Descentralización y revalorización del espacio local. Políticas de descentralización en América Latina”.

¹⁷ Jordana Jacint, BID 2001 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[at]fch.uh.cu. Enero de 2006.

de manera rápida y acorde a las situaciones locales. Respecto a la gestión del estado, la descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto último se da porque los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan y además, facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica.¹⁸

Definitivamente, los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.¹⁹

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.²⁰

Particularmente en el caso argentino, 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

¹⁸ Jacint, BID 2001 p.14-15 en Antonio Iglesias Morell. "Municipalismo y democracia directa". Profesor titular del Centro de Estudios de Técnicas de Dirección de la Universidad de la Habana. Coordinador de la Maestría en Administración Pública. tonigles[arroba]fch.uh.cu. Enero de 2006.

¹⁹ Antonio Iglesias Morell. "Municipalismo y democracia directa". Profesor titular del Centro de Estudios de Técnicas de Dirección de la Universidad de la Habana. Coordinador de la Maestría en Administración Pública. tonigles[arroba]fch.uh.cu. Enero de 2006.

²⁰ 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 de la Universidad de la Habana. Coordinador de la Maestría en Administración Pública. tonigles[arroba]fch.uh.cu. Enero de 2006.

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 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.²¹

Aunque en diferente medida y en distintas áreas, es evidente que se requeriría la implantación de acciones de capacitación con el fin de elevar los niveles de eficiencia y eficacia en las administraciones tributarias municipales. La capacitación debería ser coherente con los firmes propósitos de mejorar los rendimientos de los ingresos fiscales municipales, de adecuar la legislación que debe reformarse y de adecuar la política tributaria del Municipio.....Sin embargo la necesidad de llevar a cabo las reformas genera la necesidad de capacitar a los funcionarios municipales para asegurar los objetivos planteados con ellas.... 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

²¹ FUENTE: www.desarrollohumano.org.ar/IDHArgentina/97_arg1/cap3.html

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.²²

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 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.²³

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

²² 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.

²³ 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.

locales como en la discusión de la propuesta de gasto local y posteriormente en el control o rendición de cuantías fiscales al electorado.²⁴

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.²⁵

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 a las municipalidades más autoridad para generar ingresos y más capacidad para recaudar y administrar mayores recursos.²⁶

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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Dennis Rondinelli "Descentralizing 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.

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), "Desenvolvimiento 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 compares*, 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) Jordana, 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 Ciencia Política, 1998.
- 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.