

Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal

Marcelo Montes

Introducción

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. El Federalismo Fiscal, entendido como la correspondencia fiscal por nivel de gobierno o biunivocidad entre asignación de ingresos y responsabilidades de gasto o entre quienes reciben el beneficio de un bien colectivo y quienes contribuyen económicamente, brinda el marco teórico de dicha reformulación (Orlansky 1998: 830) (Careaga y Weingast 2000).

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

Un entorno “macro” desafiante

Pueden enumerarse los desafíos inexorables, provenientes del contexto, para los gobiernos municipales, por ejemplo, en Argentina:

- Megatendencias de los noventa: los ya expresados, reinados de la globalización y al mismo tiempo- de los particularismos, la democracia descentralizada de mercado, la era digital, la deflación, el cambio demográfico y el avance genético.

- Dinamismo empresario con innovadoras fórmulas de gestión: junto a Municipios rígidos y burocráticos, sobredimensionados pero desfinanciados, coexisten bancos, cadenas fabriles o comerciales, reconvertidas, transformadas en ágiles y agresivas unidades de negocios, con liquidez, liderazgo gerencial y modernas políticas de recursos humanos.

- Urbanismo de mercado: el cambio empresario y el interés de los grandes capitales por nuevas inversiones inmobiliarias, se proyecta a las ciudades argentinas, modificando su fisonomía histórica, alentando la instalación de shoppings e hipermercados y barrios cerrados (countries).

- Competencia inter pares: unas 55 ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes se convierten en atractivas para las inversiones de capital, considerando: su fuerte crecimiento demográfico, la tecnificación del campo, la “virginidad” del consumo, la escasa bancarización de los segmentos medios y altos, los bajos índices de pobreza en relación a la población y la menor contaminación ambiental. Las urbes compiten entre sí por atraer dichos flujos de capital, intentando especializarse en algún rubro de servicios, comercial o industrial y ofreciendo nueva infraestructura, que pueda alentar dichas radicaciones (*Diario Clarín* 9 de febrero de 1997: 5).

- Migraciones sociales internas: a diferencia de las décadas industrialistas, que desplazaban a los más pobres, son los matrimonios o familias jóvenes, los solteros, gerentes, profesionales y comerciantes, quienes, agobiados por la mala calidad de vida e inseguridad de las grandes ciudades, escogen habitar pequeñas y medianas ciudades del interior, con expectativas moderadas de crecimiento.

- Políticas descentralizadoras sugeridas por organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo): desde la década del ochenta, la literatura internacionalista ha hecho hincapié en la transferencia de competencias institucionales, financieras y de servicios de los gobiernos nacionales a los subnacionales, justificando el mayor y mejor control de la ciudadanía local.

- Expectativas en torno a un creciente rol municipal: excepto una ínfima cantidad de Provincias, el resto ha consagrado en sus enmiendas constitucionales, la autonomía municipal, en términos legales, acabando con el histórico debate entre la tradición “autarquista-administrativista-bielsista” y la corriente “autonomista-municipalista” (seguida por la Escuela Municipal de La Plata, Lisandro De la Torre y

Zuccherino). Pero recientemente, también se ha abogado por la descentralización tributaria, como generadora de ganancias de eficiencia y equidad.

- Innovación institucional (por ejemplo, los proyectos de nueva Ley de Coparticipación Federal): el equilibrio macroeconómico requiere de instituciones políticas y fiscales funcionales. La marea neo-institucionalista ha enfatizado la imperiosa necesidad de modificar los premios y castigos (incentivos) para el gasto fiscal irresponsable de Provincias y Municipios, fomentado por el laberíntico régimen histórico de transferencias intergubernamentales. La teoría del “flypaper effect” afirma que los gobiernos locales aumentarán mayormente sus erogaciones, si ellos son financiados por transferencias (López Murphy y Moskovits 1998: 4).

Estos fenómenos pueden ser percibidos por los Municipios como una amenaza u una oportunidad para su desarrollo institucional.

Un marco teórico neoinstitucionalista

En una línea de análisis neoinstitucionalista o de Nueva Economía Política, se enfatizan las relaciones entre la economía, las instituciones y los conflictos en el proceso político. Teniendo en cuenta que las instituciones determinan el modo de interacción entre los diferentes actores, es posible que resultados netamente subóptimos pueden ser interpretados como un equilibrio político-económico. Así, la política fiscal sería el producto de complejas interacciones entre el Ejecutivo, el Congreso nacional, las autoridades provinciales y municipales, la estructura burocrática a cargo de implementar las políticas públicas y una serie de actores privados (Tommasi 1998; Jones, Sanguinetti y Tommasi 1998: 3-4) (Hayek 1939: 131-149) (Hayek 1973)

En una sociedad democrática moderna, la mayor parte de las decisiones son tomadas e implementadas por un subconjunto relativamente pequeño de personas. Los incentivos propios de estas personas y la falta de información del resto definen resultados finales del accionar público, diferentes de las preferencias mayoritarias de los ciudadanos. En este contexto, se ubican los problemas fiscales, como caso particular y de suma importancia, de una problemática más general de acción colectiva y de representación política.

Como cuestión de acción colectiva, al resultar muy difícil medir correctamente el valor de las prestaciones estatales de bienes públicos, y particularmente, la contribución de cada agente, existe una falta de control sobre cada una de esas acciones que puede dar lugar a desviaciones con respecto a los intereses generales:

desde políticas que favorecen a grupos específicos de interés en desmedro del interés general hasta directamente, corrupción.

La representación política (o, desde el otro lado, de la delegación), es la aplicación del problema de la relación de agencia (principal-agente) a la actividad gubernamental. Genera distorsiones como la asimetría de información entre los burócratas y los ciudadanos o intereses dispersos, dados los costos de adquirir información precisa y los escasos beneficios individuales en no pocos casos, por parte de los segundos. Tal ignorancia racional los deja en desventaja política ante los grupos de presión e intereses sectoriales organizados y concentrados. Esto suele agudizarse a nivel local, donde los compromisos son mayores (Tommasi 1998).

Por un lado, los legisladores actúan con intereses particulares en la mira. La estructura de los Parlamentos, Congresos, Asambleas o Legislaturas es tal que: a) las comisiones a cargo de cada tema tienen mucho poder sobre los resultados legislativos en dicho tema; b) la representación de intereses sectoriales tiene un fuerte componente geográfico (estadual). Los legisladores visualizan a las bases imponibles como un recurso común, del cual pueden extraer fondos para financiar proyectos que benefician a sus distritos electorales o grupos de votantes. Internalizan todos los beneficios de los proyectos en cuestión, pero sólo una fracción de los impuestos y otros costos que se le imponen a la sociedad. Para colmo de males, el gasto público está directamente relacionado con el tamaño de las legislaturas. Cuanto más diputados y senadores (manteniendo constante otras variables) haya, de la mano del *logrolling* (intercambio de votos), mayor será el gasto público (Buchanan y Tullock 1993: 332-335).

La acumulación de deuda pública, redistribuyendo en favor de las generaciones presentes y en perjuicio de las futuras; las demoras deliberadas en responder a los *shocks* fiscales como una “guerra de nervios”, esperando que el costo del ajuste recaiga sobre terceros y el ciclo económico de origen político, que explica la expansión del gasto público en períodos preelectorales, son otras perversiones frecuentes de políticas públicas.

Peligrosamente, los gobiernos tienden a comportarse procíclicamente, discrecionalizando la decisión de gasto gubernamental, es decir, en tiempos de bonanza macroeconómica, se incurre en despilfarros imprudentes y se acumulan déficits fiscales, cuando lo aconsejable es exhibir superávits, ahorrando para compensar eventuales recesiones. Cuando los *shocks* negativos sobrevienen, los políticos postergan los ajustes fiscales, debido al intento por parte de ciertos sectores de interés o *lobbies*, de hacer recaer el peso del ajuste sobre otros.

Las descritas son variantes de lo que se denomina “ilusión fiscal”. Los políticos siempre intentan que la gente disfrute los beneficios del gasto y que los impuestos queden en lo posible, ocultos. Por eso, prefieren aplicar impuestos indirectos y reales como el IVA, y no directos y personales, como Ganancias e Inmobiliario, donde pagan los electores potenciales porque apelan directamente sobre el bolsillo del ciudadano (Piffano 1998: 15-17).

Por todas estas razones, el sistema político puede generar decisiones sesgadas, en forma de cortocircuitos con la voluntad general.

Crisis del federalismo fiscal en Argentina

La eliminación del impuesto inflacionario, a partir de la Ley de Convertibilidad de 1991, significó una mejora notoria para las finanzas públicas - “efecto Tanzi”. La evolución anual positiva del PBI hasta 1995, y en el bienio 1996-1997, permitió un crecimiento sistemático de la recaudación nacional – sustentada en impuestos regresivos al consumo, como el IVA - y por ende, de la masa coparticipable a los niveles subnacionales de gobierno. Entre 1991 y 1999, el gasto público, de la mano de la mejor recaudación fiscal, aumentó un 90% en dólares corrientes y un 42% en dólares constantes.

En términos absolutos, el gasto público consolidado (Nación + Provincias + Municipios) creció desde 1990 hasta 1999, desde 40.000 millones de dólares a 97.500 millones de dólares anuales. Pero al interior de dicho gasto, puede observarse que mientras la Nación se estabilizó en torno a la mitad, dedicando buena parte, a financiar el régimen previsional de reparto subsistente y programas sociales y laborales, Provincias y Municipios incrementaron el empleo público y salarios, con criterio clientelar.

Una explicación política posible a este comportamiento irresponsable de las Provincias y Municipios, puede tener dos aristas. Una, mientras el Estado empresario retrocedía a nivel nacional, el “Estado Benefactor criollo” “de las clases medias urbanas (educación, salud, previsión y vivienda) intentó y pudo sobrevivir en las Provincias argentinas. La otra: el justicialismo logró consolidarse como coalición política “federalista” o Liga de Gobernadores, gracias a esta fenomenal red clientelar que montó en torno a la coparticipación y con ella, equilibra el poder del gobierno nacional.

Argentina se convirtió así en una curiosa mixtura. Se trata de un país unitario para recaudar (1.460 dólares por año por habitante por la Nación – un 77 % del total de recursos - 340 dólares por año por habitante en Provincias – un 19% - y 100

dólares en Municipios –un 4%) pero federal, para gastar (Zapata, Berteá e Iturre: 2000). Los políticos locales, lejos de creer y actuar en la gobernancia y la reforma estatal, evaden el costo político de recaudar en forma propia, porque cuentan con una Coparticipación que les garantiza recursos frescos provenientes de jurisdicciones extrarregionales.

La Coparticipación Federal de Impuestos es un sistema de reparto de fondos comunes (*common pool game*), donde un alto porcentaje del gasto de las Provincias, sobre todo de algunas con baja densidad de población, pero sobrerrepresentadas en el Congreso, se financian con impuestos recaudados por la Nación y girados a las Provincias. Este tipo de regímenes lesiona el principio de la correspondencia fiscal y dificulta el control del ciudadano de las decisiones fiscales y como afirma Juan Lluch, “está totalmente divorciado el votante, que es quien paga los impuestos, de quien recibe los beneficios del gasto público” (Gómez 2000: 11).

El régimen argentino tiene un sesgo redistributivo interregional vis a vis la redistribución interpersonal del ingreso, a favor de la densidad poblacional y brecha de desarrollo, beneficiando a Provincias “intermedias”, “rezagadas” y de “baja densidad”, en detrimento de las cuatro “avanzadas” o “ricas”: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. De este modo, los pobres de las Provincias ricas están subsidiando a los ricos de las Provincias atrasadas (Aghón y Casas 1996: 25).

Al no existir una penalización política-electoral para comportarse de la manera descrita, se generan claros incentivos a las elites políticas locales para sobredimensionar el gasto, ya que cada Provincia no internaliza los costos que le impone al resto del país. Aquéllas cuentan con aliados en los órganos colegiados legislativos, tanto nacional como provinciales, los que opondrán seria resistencia a cualquier intento de la administración nacional, por ejecutar reformas fiscales correctoras de los excesos provinciales (Jordana 2001:59-68)

La situación descrita llegó a un triste final en diciembre de 2001. Con una prolongada recesión y sucesivas crisis financieras internacionales, la elevada vulnerabilidad de un país con indisciplina fiscal, crónicamente dependiente del crédito internacional y con escaso ahorro interno vía AFJPs, determinó la imposibilidad de fondeo de los gobiernos. En enero de 2002, la secuencia de devaluación, pesificación forzosa, default externo y control de cambios, sumada a la emisión descontrolada de bonos o cuasi-monedas provinciales -ya durante el año anterior-, demostró cabalmente el rechazo de la totalidad del sistema político y parte del empresario no competitivo, a la reformulación y ajuste necesarios, compatibles con el esfuerzo gigantesco que sí había realizado el sector privado competitivo en la última década, tratando de adecuar sus costos a la disciplina cambiaria.

Hora de reformas institucionales

A nivel comparado, los mecanismos usados que pueden morigerar o acentuar los sesgos fiscales del sistema político son:

- a) instituciones de democracia semidirecta (Iniciativa Popular o IP y Consulta Popular o CP vinculante);
- b) restricciones numéricas explícitas sobre el déficit, el gasto, los impuestos y el endeudamiento;
- c) distintas reglas de procedimiento y organismos especializados en la elaboración y aprobación presupuestaria (Tommasi 1998).

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. En Estados Unidos, con 23 Estados con IP y 16 con CP, los referéndums son obligatorios para decidir sobre endeudamiento o aumento de impuestos. Suiza también tiene IP y allí, las 48 municipalidades que operan bajo democracia directa, gastan un 28% menos que las 62 con democracia representativa.

En cuanto al punto b), los límites a los déficits fiscales, pueden ser al déficit anual o plurianual y a los déficit acumulados. Son buenos ejemplos las Leyes norteamericanas de Presupuesto Balanceado y topes al endeudamiento, al nivel de erogaciones e impuestos y el Tratado europeo de Maastricht, con límites fiscales a la deuda y al déficit (60 y 3%, respectivamente del PBI). En tanto, el control de la actividad fiscal subnacional varía desde controles negociados o cooperativos hasta topes explícitos (transparentes e imparciales) y prohibiciones de endeudamiento.

En el punto c), los Consejos Nacionales de Asuntos Fiscales, independientes del poder político, como los bancos centrales, son fundamentales a la hora del control y ejecución transparente de la presupuestación y, la planificación del endeudamiento (Tommasi 1998).

En Argentina, hay suficiente literatura respecto a la reformulación del régimen coparticipatorio (Ley 23.548, de 1988). Se pretende diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales mucho más equitativo, solidario y racional, que brinde señales contundentes y creíbles a las calificadoras de "riesgo-país" (Sturzenegger 2000).

Uno de los instrumentos puede ser el empleo de prorratadores en la distribución secundaria, como un Índice de Eficiencia Fiscal, o alguno que mide la capacidad de recaudación propia (CPCE Córdoba, 1999; Cetrángolo y Jiménez 1998).

También debe propenderse hacia la descentralización tributaria, sustentándose en sistemas impositivos “progresivistas” en la distribución del ingreso, más basados en la imposición directa (sobre la renta personal), abandonando el *tax sharing* (compartir ingresos tributarios) y explicitando *equalization grants* (subsidijs 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 (Piffano 1998).

Asimismo, se han planteado las posibilidades de crear fondos de estabilización o anticíclicos, nacionales y provinciales, con el fin de reducir la vulnerabilidad externa de la economía argentina; la institucionalización de un Organismo Fiscal Federal; la coordinación y armonización multilateral para el uso del crédito público en los tres niveles de gobierno –dada la unicidad del contribuyente argentino- y la ampliación de la base tributaria provincial, con la creación de impuestos a consumos específicos, al uso de combustibles, a los ingresos consumidos de las personas físicas y al patrimonio (Zapata 2000; Oliveira 2000: 6; Laudonia 2000: 4).

Desde luego, estas modificaciones de la normativa nacional debieran reproducirse en las transferencias de Provincias a los 2.150 gobiernos municipales y comunales. De todos modos, resulta claro que esto exigirá requerimientos informáticos, de análisis y de fiscalización que exceden las actuales capacidades de todo el Estado argentino (Tommasi, Saiegh e Iaryczower 1998).

El tamaño, composición y representatividad política y regional de las Legislaturas y Concejos Deliberantes también podrían ser analizados y reformulados, aunque sin caer en reduccionismos.

Finalmente, el proceso descentralizador fiscal exigirá contar en los Poderes Ejecutivos, con recursos humanos y gerenciales calificados apropiadamente para asumir las nuevas responsabilidades.

La reforma administrativa necesaria

Para lograr un óptimo desarrollo institucional, los poderes locales deberán remover las perversiones del modelo burocrático-weberiano-wilsoniano tradicional, el cual se caracteriza por (Repetto 1998: 37; Minogue 2000):

- Principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo;

- Principio de la jerarquía funcional y la tramitación –sistema organizado de mando y subordinación-;
- Administración basada en expedientes;
- Concienzudo aprendizaje profesional y especializado;
- Cargo de perpetuidad (carrera);
- Separación del trabajo de pensar del de hacer;
- Estipendio fijo –igual remuneración por igual tarea-;
- Profesión sustentada en el mérito y la alta estima social.

Las burocratologías del aparato weberiano más los intentos de actuar infructuosamente sobre él, son gráficamente descritos por Moisés Naím, de la Heritage Foundation (Repetto 1998: 57):

- Cuanto mayor es la responsabilidad de un individuo en el sector público, menor es la autoridad, los recursos y las herramientas con las que cuenta.
- El Estado parece más inclinado a atraer y asignar funcionarios talentosos a tareas más sencillas que complejas.
- Las tasas de deserción parecen ser inversamente proporcionales a los niveles jerárquicos, siendo mayor la rotación en el funcionariado de mayor rango.
- El sector público está altamente fragmentado, con organigramas donde se mezclan viejas y nuevas formas.
- Las organizaciones públicas, se hallan sobrecargadas con diversas tareas y, azotadas por recurrentes problemas, tienden a repetir sus errores.
- Al mismo tiempo que las reformas tienden a generar diversos incentivos para quienes administran el sector privado, inhibe las oportunidades de obtener buenas remuneraciones en el sector público.

En los noventa, el paradigma postburocrático o *New Public Management*, aplicado en mayor o menor medida, con éxitos parciales y graduales, en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, parece erigirse en el reemplazante de aquél.

Para este enfoque, la gerencia no varía en función de ámbito en que se desarrolle, por lo cual habilita para la introducción de mecanismos de mercado a la administración pública. Por ejemplo, se libera a los gerentes hiperprofesionalizados públicos, de las reglas y reglamentos típicos de la burocracia; coloca incentivos correctos en forma de contratos de gestión y presupuestos y evaluaciones por resultados (Repetto 1998: 39-42); descentraliza, flexibiliza y autonomiza unidades ejecutoras, achatando la pirámide y reforzando los procesos transversales – interactivos- (Arnoletto y Beltrán 1997: 100); terceriza actividades auxiliares o de apoyo y, hace coincidir el interés público con el privado, sometiendo al Estado a su

responsabilización o “accountability”, bajo el contralor del cliente-usuario-contribuyente, a través de Cartas del Ciudadano (*Citizens Charters*), con rango constitucional. Ejecutar procesos como la Calidad Total o la Reingeniería, o aplicar las nuevas tecnologías de la información a la gerencia pública (“gobierno electrónico o digital”), pueden ser otras fórmulas que contribuyan a lograr un Estado reducido, pero más fuerte, estructural, estratégica y administrativamente.

Queda claro que el éxito del *New Public Management* depende en gran medida, del liderazgo político, aquel que pueda erigirse por encima de los intereses de la tiranía del statu quo, o la burocracia. Los políticos y la sociedad civil, actuando a través de mecanismos de democracia semidirecta, deben ser los aliados estratégicos de las gerencias flexibilizadoras, si se pretende encarar con resultados alentadores, las reformas del sector público.

Restricciones culturales

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” (Prats i Catalá 2000).

La brecha institucional con otras regiones del mundo es evidente. Corrupción, mercantilismo, inseguridad jurídica permanente, tribunales dependientes del poder político, poca vocación de civismo, etc., son factores que reinan por doquier, en mayor o menor medida, aún con la notoria evolución democrática de la última década. Pero su nefasto impacto sobre la sociedad ha socavado su potencialidad y capacidad innovadoras.

No se verifica todavía, una cultura política localista y exigente, que de algún modo, reivindique el rol de la sociedad civil, como protagonista de su propio destino, tal como agudamente testimoniaba Alexis de Tocqueville acerca de la vitalidad del asociativismo norteamericano (Tocqueville 1996: 473-476 y 480-483). En nuestras comunidades, no existe confianza “anónima”, abundando el recelo; no hay voluntad de cooperación entre partes ni normas de reciprocidad. El resultado es un círculo vicioso que se autoalimenta (Dove 2000: 15).

A nivel local, se espera todo de los gobernantes, escaseando la iniciativa propia. Estas carencias impactan sobre las posibilidades de emprender y asumir nuevas responsabilidades, de los Municipios. De existir una cultura asociativa, permitiría establecer una atmósfera de mayor confianza, aceitaría las relaciones

humanas y liberaría recursos sinérgicos, con liderazgos, que contribuirían al fortalecimiento de la institución municipal.

Conclusiones

Sin un cambio institucional de envergadura, traducido en un nuevo federalismo fiscal y un management público diferente, será difícil que Municipios desbordados en sus funciones y en permanente *default*, puedan enfrentar los desafíos presentes y futuros. El profundo rediseño tributario puede dotarlos de capacidad financiera, para solventar los gastos crecientes y hacerse políticamente responsables (*accountability*). Rebeliones fiscales silenciosas y más economía “negra”, pueden ser las alternativas inevitables en caso de rechazarse aquellas propuestas. Paralelamente, la cultura política deberá replantearse, de manera que los actores de la sociedad civil local asuman los espacios de poder que los niveles centrales (tanto nacional como provincial) terminarán por ceder. Competitividad local y regional más una adecuada representatividad política pueden ser los beneficios de dicha transformación. De lo contrario, puede acentuarse aún más la depresión económica de ciertas regiones, provocando migraciones internas no deseadas y generalizarse una peligrosa “espiral” de desprestigio político.

Además del daño irreversible que se le provocaría a la democracia, fenómenos como los observados en países tan diferentes como Rusia o Colombia, con la proliferación de maffias, pondrían al Estado al borde de la disgregación. Ante tal instancia, las opciones para la población, pasarían a ser el empobrecimiento generalizado o la emigración masiva hacia otras latitudes.

Referencias bibliográficas

- Aghon, Gabriel y Casas, Carlos (1996) *Descentralización fiscal en América Latina: una comparación preliminar*, CEPAL/GTZ, octubre.
- Arnoletto, Eduardo y Beltrán, Eduardo (1997) "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" en García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, UBA)
- Careaga, Maite y Weingast, Barry R., *The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance*, Hoover Institution, Stanford University, May 11, 2000.

- 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".
- Diario Clarín* (1997) "El crecimiento de las ciudades intermedias", Suplemento Económico, domingo 9 de febrero de 1997.
- Dove, Suzanne (2000) "El liderazgo para el cambio institucional: el papel del liderazgo en el nuevo espacio público", Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Gómez, Georgina (2000) "Para Llach, el IVA debe desaparecer", en *El Cronista*, lunes 4 de diciembre.
- Hayek, Frederick A. (1939) "The Economic Conditions of Interstate Federalism," *New Commonwealth Quarterly* V: 131-49, reprinted in *his Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- Hayek, Friedrich A. (1973) *Law, Legislation, and Liberty*, vol. I, University of Chicago Press, Chicago.
- 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.
- Jordaná, Jacint (2001), Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina, Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea, Documento de Trabajo, Serie Documentos de Trabajo I-22UE, Washington DC.
- Laudonia, Mara (2000) "Llegó la hora de otra coparticipación" en *Diario El Cronista*, lunes 5 de junio.
- 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.
- Minogue, Martin (2000) "Should flawed models of Public Management be exported? Issues and Practices", Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, United Kingdom, Working Paper 15, febrero.
- Oliveira, Dolores (2000) "Vuelve a escena la coparticipación" en *Diario El Cronista*, miércoles 28 de junio.
- Orlansky, Dora (1998) "Las políticas de descentralización" en *Desarrollo Económico*, IDES, vol. 38, Número 151, octubre-diciembre.

- 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.
- Porto, Alberto y Cont, Walter (1998) "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", *Desarrollo Económico*, IDES, Número Especial, vol. 38, otoño.
- Prats i Catala, Joan (s/f) "Liderazgos, democracia y desarrollo: la larga marcha a través de las instituciones", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Número 10.
- Repetto, Fabián (1998) "La administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes, ejes para una agenda de investigación", CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 12, agosto.
- Sturzenegger, Adolfo (2000) "Hacia un régimen fiscal estructuralmente solvente" en *Diario El Cronista*, 26 de junio.
- Tocqueville, Alexis de (1996) *La democracia en América* (Fondo de Cultura Económica: México).
- Tommasi, Mariano (1998) "Instituciones y resultados fiscales" en *Desarrollo Económico*, IDES, vol. 38, número 149, abril-junio.
- Tommasi, Mariano; Saiegh, Sebastián y Iaryczower, Matías (1998) "Algunas consideraciones sobre el tamaño óptimo de instituciones fiscales federales", CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento Número 6, abril.
- Zapata, Juan Antonio; Berteá, Aníbal e Iturre, Teresa (2000) "Exposición de Juan Antonio Zapata" (versión taquigráfica) en Convención de Asociación de Bancos de Argentina, 26 y 27 de junio.