

Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

Facultad de Ciencias Económicas.

Universidad Nacional de La Plata

Referéndum y Provisión Pública de Bienes

Trabajo de Tesis para la Maestría en Finanzas Públicas, Provinciales y Municipales

Alumno: Francisco Javier Ferrer

Director: Dr. Alberto Porto.

Lector: Dr. Atilio Elizagaray

INDICE

INTRODUCCIÓN:	5
1- LA PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES Y EL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA.	7
1.A- LA EFICIENCIA COMO UN PROBLEMA DE LA DEMANDA EN LA PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES.....	7
GRÁFICO 1- PROVISIÓN EFICIENTE EN SAMUELSON Y EN EL MODELO DEL VOTANTE MEDIANO	8
CUADRO 1 – LA ELECCIÓN METODOLÓGICA.....	10
1.B- ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL MÉTODO: BIENES PÚBLICOS VERSUS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES.....	10
TABLA 1- CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO.....	11
1.c. LA LIMITACIÓN DEL PRESUPUESTO VÍA REFERÉNDUM. SUGERENCIAS PARA NUESTRO CASO	11
GRÁFICO 2- LA INFORMACIÓN INCOMPLETA Y LOS SESGOS DE PRODUCCIÓN.....	13
2- EL REFERÉNDUM Y LA PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES: LA POSIBILIDAD DE MODELOS ALTERNATIVOS	14
CUADRO 2- MODELOS ALTERNATIVOS DE REFERENDA.....	14
2.1 REFERÉNDUM REALES.	14
2.1.A- MODELOS DE REFERÉNDUM ÚNICO O DE PROPUESTA NO REPETIBLE EN EL TIEMPO.....	15
2.1.B- MODELOS CON SECUENCIA DE REFERÉNDUM: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	17
2.1.b.1- Un problema de los Modelos con Secuencia de Referéndum: El Control de Agenda. Consecuencias en otros modelos.....	18
2.1.c- PROBLEMAS ADICIONALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE REFERÉNDUM REAL	18
2.1.c.1 Vínculo entre Decisión de Gasto y Decisión de Pago: El problema del impuesto.	19
2.1.c.2 Una variable a tener en cuenta en los modelos "nacionales": La conducta del Gobierno.	19
2.1.c.3 La Heterogeneidad creciente de los Municipios: Posibilidad de provisión de bienes a un nivel sub - municipal asociados al Referéndum.....	20
2.1.c.4 El Dilema sobre la primer propuesta: La eventual pérdida de Bienestar.	20
Cuadro 3- Los Referenda Reales.	21
2.2. REFERÉNDUM HIPOTÉTICOS: APLICABILIDAD Y PROBLEMÁTICA.....	21
2.3 COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS ESPERABLES DE LA UTILIZACIÓN DE UN REFERÉNDUM REAL FRENTE A UN REFERÉNDUM HIPOTÉTICO.	23
2.3.A. LOS COSTOS COMPARATIVOS.....	23
2.3.B. LA RELACIÓN ENTRE RESULTADOS Y PREFERENCIAS.	23
2.3.C. EFECTO POLÍTICO.....	24

Tabla 2- Referenda Reales e Hipotéticos: Ventajas e Inconvenientes	24
---	----

3- EL EFECTO POLÍTICO POSITIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERÉNDUM. .25

3.1.- SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS CIUDADANOS: EL FORTALECIMIENTO DE LAS VIRTUDES CÍVICAS.....	25
--	----

3.2 SOBRE LOS POLÍTICOS: LAS POSIBILIDADES DE ACABAR CON LA COALICIÓN DE PARTIDOS.	26
--	----

3.2.A. LÍMITES AL COMPORTAMIENTO DEL POLÍTICO CAZAVOTOS.....	26
--	----

Gráfico 3. Democracia Representativa y Log Rolling.	28
--	----

3.2.B. LÍMITES AL PODER DE LA COALICIÓN DE PARTIDOS.	29
---	----

4- ANÁLISIS DE CASOS EMPÍRICOS DISPONIBLES EN LA ARGENTINA.....	31
---	----

4.A. LA CONSULTA POPULAR EN MAR DEL PLATA.	31
---	----

4.A.1 ANTECEDENTES DE HECHO	31
-----------------------------------	----

4.a.1.1 El mecanismo elegido.	32
------------------------------------	----

4.a.1.2 El impuesto.....	33
--------------------------	----

4.a.1.3 La asunción del costo de la Consulta.....	33
---	----

Gráfico 3- Eficiencia y Costos de la Consulta.....	33
--	----

4.a.1.4. Los Resultados.....	34
------------------------------	----

4.A. 2 REFLEXIONES CRÍTICAS.....	35
----------------------------------	----

4.a.2.1. Eventual Exportación de Impuestos.....	35
---	----

4.a.2.2. Menor costo de la Consulta versus Control de Agenda.....	35
---	----

4.B. EL CASO DE LA CONSULTA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	36
---	----

4.B.1 PRIMERA INSTANCIA: ANTECEDENTES DE HECHO.....	36
---	----

4.b.1.1 Análisis de la Propuesta	37
--	----

4.b.1.2 Errores Metodológicos de la Consulta.....	38
---	----

4.B.2 LOS RESULTADOS.....	38
---------------------------	----

4.b.2.1 La importancia de los problemas de información en la decisión del votante.....	38
--	----

Tabla 3- La información y el comportamiento en el Voto.....	40
---	----

4.b.2.2 Análisis de los determinantes de la Votación.	40
--	----

Tabla 4- Los Determinantes del Voto en La Consulta de 1990.-	41
--	----

4.B.3. SEGUNDO INSTANCIA: REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y APRENDIZAJE DEL SETTER.....	42
--	----

4.b.3.1 Antecedentes:	42
-----------------------------	----

4.b.3.2 El Aprendizaje del Setter.....	43
--	----

Tabla 5- Desempeño Electoral y aprendizaje del Setter	43
---	----

5- CONCLUSIONES. PROPUESTA.	45
----------------------------------	----

ANEXO	48
--------------------	-----------

CONTENIDO	49
I.- EL PROYECTO PRESENTADO EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN	51
CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN.	52
DECRETO 1759/94.....	52
LEY N° 53.....	52
II.- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA	57
III.- INFORMACIÓN RELATIVA A LA CONSULTA PARA LA REFORMA DE LA	
CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	57
CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	57
La Reforma de la Constitución Provincial en el Texto de 1934.	57
La Propiedad.....	58
El Régimen Municipal.....	59
IV.- LA CONSULTA POPULAR EN LAS CARTAS PROVINCIALES	60
BIBLIOGRAFÍA	63

REFERÉNDUM Y PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES

Introducción:

El logro de una provisión pública eficiente es uno de los ejes sobre los que recurrentemente giran las investigaciones en Finanzas Públicas. Si bien tal problemática parte de consideraciones económicas llega a conmovir la base en que encuentra legitimación para obrar el propio Estado, entendido como institución que se encarga de satisfacer aquellas necesidades de los individuos en cuya consecución fracasa el mercado.

El sector público debe ser capaz de justificar su aptitud para impedir o reducir las pérdidas de bienestar que se producirían en caso de dejar librada a las fuerzas privadas la provisión de una determinada actividad o bien, dado que bajo esas precisas restricciones se le ha confiado.

Una forma de realizar esta tarea consiste en trasladar a la economía del sector público los principios básicos sobre los que se asienta el mercado. Estos no son otros que la oferta, la demanda y un sistema adecuado de financiamiento.

Cada uno de estos principios permite a su vez otros tantos enfoques. En el presente trabajo se ha optado por considerar los problemas de eficiencia desde la óptica de la demanda en la provisión pública.

Desde esta perspectiva se analiza críticamente un instituto de democracia directa, el referéndum, y su posibilidad para unir la decisión pública sobre la provisión de un bien o actividad gubernamental con los deseos y preferencias de los ciudadanos.

El Capítulo 1 está dedicado a presentar el marco del estudio abordado. En ese sentido se introduce el problema de la eficiencia y se limita el campo de aplicación del mecanismo seleccionado.

En el Capítulo 2 se analizan las posibilidades que ofrecen los modelos de Referenda Reales y los de Referenda Hipotéticos. Los primeros son subdivididos, a su vez, en modelos de secuencia y de propuesta no repetible en el tiempo. Se precisan también los problemas más frecuentes que pueden esperarse en la implementación de modelos de referenda real (como el control de agenda) y en los de referenda hipotéticos (eventual distorsión entre resultados de la propuesta y preferencias).

En uno y otro caso se evalúa la experiencia internacional sobre la materia en debate.

Para finalizar el tratamiento del capítulo se comparan las consecuencias esperables de la implementación de los modelos propuestos.

El Capítulo 3 estudia las consecuencias políticas del referéndum. Se las considera tanto desde la perspectiva del votante como desde la de la clase política. Se somete a validación empírica la afirmación de que el empleo del mecanismo contribuye al desarrollo de las virtudes cívicas, tanto como reduce las posibilidades de comportamiento estratégico de los políticos.

El Capítulo 4 está dedicado a confrontar empíricamente las conclusiones que arroja el modelo en sus dos grandes modalidades: a) Para resolver la provisión eficiente de bienes Públicos y b) Para resolver la provisión eficiente de actividades gubernamentales en general.

Para evaluar la primera se analiza el caso de la consulta popular efectuada en el Partido de Gral. Pueyrredón, y para la restante se evalúa la Consulta sobre la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ocurrida en 1990.

Finalmente, en el Capítulo 5 se extraen las conclusiones del estudio efectuado.

1- LA PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES Y EL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA.

1.A- LA EFICIENCIA COMO UN PROBLEMA DE LA DEMANDA EN LA PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES.

Un problema nada trivial que deben enfrentar las Finanzas Públicas es el del establecimiento de un sistema que permita la toma de decisiones económicamente eficientes en el sector público.

Si bien el pensamiento económico clásico entendió que el Estado debía intervenir únicamente cuando el mercado no pudiera satisfacer los deseos de los individuos debido a la presencia de "fallas", debe reconocerse que la presencia de éstas también puede afectar la actividad del gobierno. En conclusión, aceptar que el Estado únicamente se encuentra legitimado para actuar cuando el mercado no lo hace eficientemente implica o una justificación de la aptitud del primero en la resolución del dilema de la eficiencia, o el desarrollo de una teoría que extienda el análisis de las fallas del mercado y la complementa con uno de las fallas del gobierno.

Una manera de abordar la temática bajo examen consiste en transferir los principios básicos del mercado a la economía del sector público. Estos no son otros que:

* Oferta y Demanda.

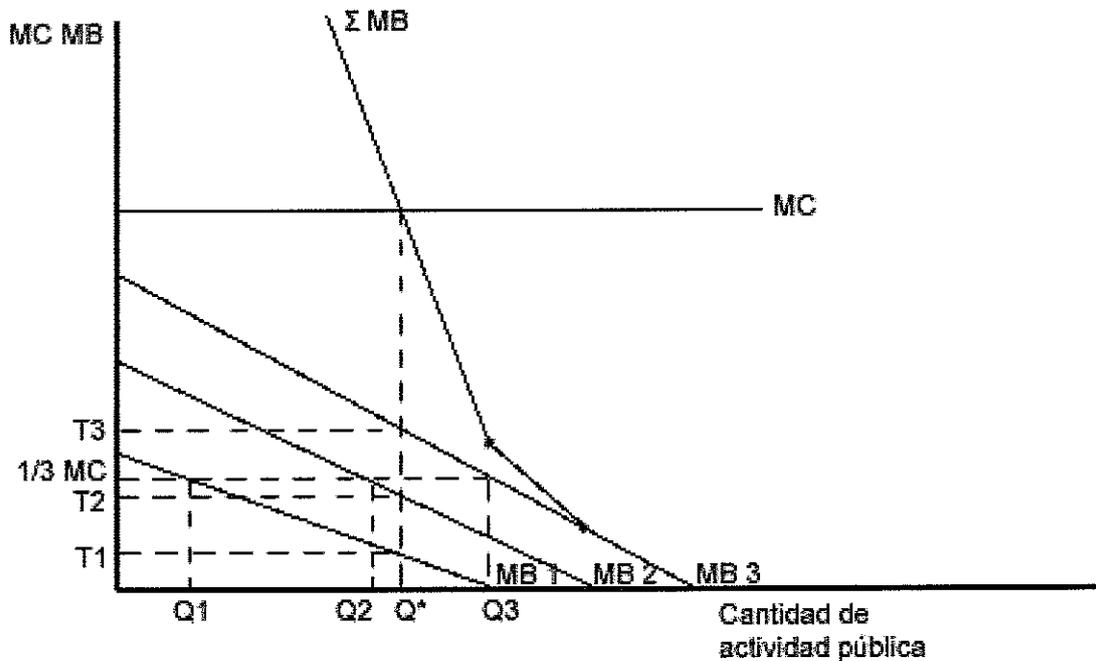
* Un sistema adecuado de financiamiento y asignación, que permita la interacción de las fuerzas anteriores.

El paso siguiente es optar entre tratar la eficiencia a partir de un modelo general de economía pública que resuelva conjuntamente los tres elementos (demanda, oferta y financiamiento), o hacerlo considerándola como problema específico de cada una de las fuerzas que participan de la economía pública, es decir, de la oferta, de la demanda o del financiamiento.

Samuelson (1954) sentó las bases del discurso económico posterior, presentando un modelo general que precisaba las condiciones bajo las cuales era posible lograr una provisión eficiente de bienes públicos. Tratándose de bienes de consumo conjunto todos los consumidores disponen de idéntica cantidad y, la provisión eficiente resulta la de aquella cantidad para la cual la suma de beneficios marginales obtenidos por los consumidores se iguale al costo marginal de producción. Sin embargo, ello supone que los consumidores revelen sus preferencias por la provisión del bien a fin de cobrarles precios diferenciados que correspondan al beneficio obtenido por cada uno, y nada indica que estén dispuestos a hacerlo. En este estado deja planteada la cuestión Samuelson, señalando que "la solución existe el problema es como encontrarla". La literatura posterior intentará desarrollar algún sistema que nos permita alcanzar esta provisión eficiente.

En el gráfico 1 puede contemplarse el hallazgo Samuelsoniano. Pueden allí observarse las curvas de beneficio marginal de tres consumidores (MB1, MB2, y MB3), y sobre ellas la curva de sumatorias de los beneficios marginales señalados (ΣMB). La provisión eficiente resulta la de una cantidad Q^* , para la cual la sumatoria de los beneficios marginales por la provisión iguala al costo marginal de producción (MC). Cada consumidor enfrenta una carga (precio) idéntico al beneficio marginal obtenido. Así el consumidor 1 enfrenta una carga de t_1 , el 2 una de t_2 y el 3 una de t_3 . Como hemos señalado anteriormente, la búsqueda se dirigirá hacia un mecanismo que se muestre apto para que los consumidores revelen sus preferencias, permitiéndonos determinar una provisión eficiente.

Gráfico 1- Provisión Eficiente en Samuelson y en el Modelo del Votante Mediano



A partir de este punto de inflexión en el debate sobre provisión eficiente de bienes públicos la doctrina especializada ha ensayado modelos que den respuestas al dilema. Entre los diversos enfoques existentes nos interesa comentar un modelo de decisión social denominado del Votante Mediano. Cuando las decisiones se toman a través de votación y por regla de mayoría simple, todo indica que de las disímiles preferencias que sostienen los electores, resultará elegida la del votante mediano. Ello se produce porque los partidarios de una cantidad del bien menor a del votante con preferencias intermedias, optarán por la aquella provisión que menos les disgusta en consideración con otras, que de triunfar, les resultan

completamente disvaliosas. Y esta no es otra que la cantidad que desea el Votante Mediano. Con idéntico razonamiento actuarán quienes prefieran una cantidad mayor que la del votante con preferencias intermedias, dando apoyo a la propuesta que refleje los deseos de éste último.

La eficiencia del sistema de toma de decisiones públicas por esta vía puede ser evaluada con la ayuda del Gráfico 1. El votante mediano es 2, y en consecuencia, si se distribuye la carga que genera la provisión en forma igualitaria ($1/3 MC$), la cantidad que se proveerá resultará Q_2 , la cual resulta ineficiente en razón de ser inferior a la óptima Q^* . Si nos encontráramos con curvas de beneficio distintas a las empleadas en el gráfico, el modelo podría arrojar decisiones que implicaran cantidades mayores a la eficiente. En consecuencia de lo expuesto, con tasas igualitarias sólo por azar la elección del votante mediano coincidirá con la eficiente. Y ello nos permite concluir que si determinamos las tasas de los impuestos para solventar la provisión de bienes públicos de una manera diferente a la que surja del beneficio marginal, es imposible predecir si la cantidad que resulte provista sea la eficiente.

Existen innumerables modelos que intentan, como los anteriormente evaluados, hallar la forma en que la provisión pública se realice en forma eficiente. Por nuestra parte, hemos optado, por explorar una línea de investigación que considera al problema de la eficiencia como un problema específico de la demanda de actividades gubernamentales. En este punto, en Finanzas Públicas, el sendero nuevamente se bifurca entre quienes lo tratan a través de un enfoque de democracia directa y quienes optan por la democracia indirecta¹. Sin embargo ambos deben enfrentarse con las mismas restricciones:

* El supuesto de que los ciudadanos y votantes dominan el proceso político.

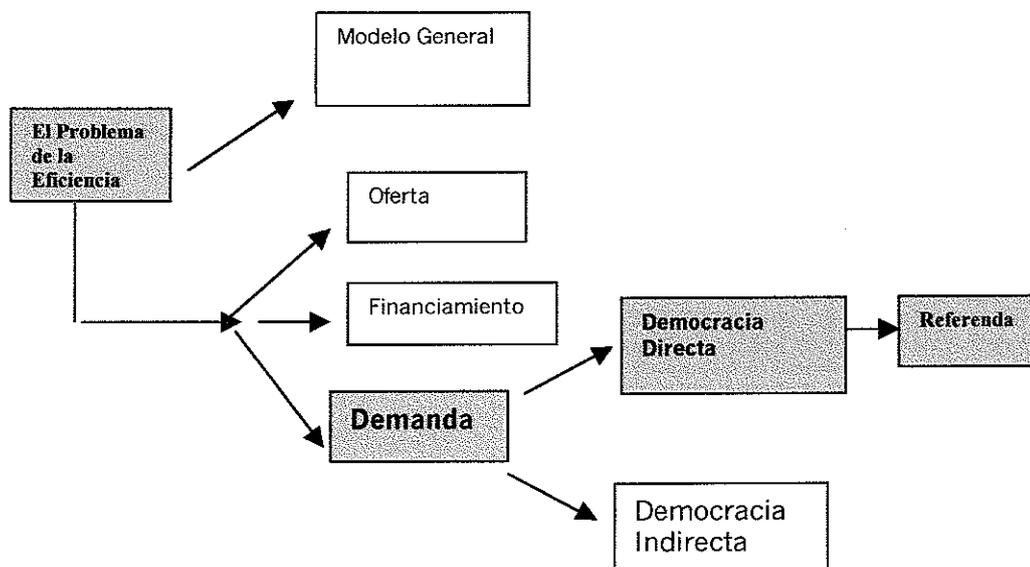
* Los problemas de información debidos específicamente a las propiedades de los bienes públicos.

Teniendo en cuenta estas dificultades, nuestro enfoque se dirigirá hacia un instrumento de democracia directa que a priori parece capaz de forzar a los individuos a revelar sus preferencias: el referéndum. Consideramos de sumo interés evaluar su capacidad de vincular estrechamente las decisiones sobre provisión de bienes públicos a los deseos de los votantes. Debe señalarse que la experiencia disponible tanto de nuestro país (a pesar de su limitada cantidad), como la proveniente de otros que, como Suiza o E.E.U.U., comparten un tipo de organización del Estado comparable (federación o confederación), es, a todas luces positiva³.

¹ Conviene efectuar aquí una aclaración terminológica: Cuando la doctrina especializada de habla inglesa habla de democracia semidirecta, se refiere al sistema de elección propio de los sistemas representativos y, de directa, cuando desea señalar mecanismos como el referéndum. En nuestro medio, sin embargo, es más usual denominar al primero democracia representativa, al segundo democracia semidirecta reservándose la calificación de directa para un tipo de democracia ideal, aproximado al existente en la Atenas del siglo V a.C. En lo sucesivo utilizaremos el término con su connotación foránea.

³ Varía, sin embargo, la asiduidad en su empleo. Frey (1994) refiere que entre 1970 y 1990 se realizaron 63 referenda a nivel nacional en Suiza, mientras que sólo cinco en Australia, siete en Irlanda e Italia, cuatro en Dinamarca y dos en Francia.

Cuadro 1 – La Elección Metodológica.



1.1.b- ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL MÉTODO: BIENES PÚBLICOS VERSUS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES.

La extensión del campo de aplicación para el cual el empleo del referéndum puede considerarse justificado permanece aún pendiente de una solución definitiva entre los especialistas dedicados al tema. Puede adoptarse válidamente una concepción restrictiva y limitar su utilización únicamente a revelar preferencias sobre *bienes públicos* y resolver así los problemas de eficiencia en la demanda de este tipo particular de bienes; así como también es defendible una concepción amplia para la cual la utilidad del mecanismo comprende la de conocer las preferencias sobre *actividades gubernamentales* en general. La diferencia implica consecuencias prácticas, ya que, bajo el término actividad gubernamental pueden incluirse junto a la provisión de bienes públicos, la de bienes preferentes y privados provistos públicamente.

La discusión, aunque nunca se hace explícita, puede apreciarse en la diferente consideración que efectúan dos autores sobre un objeto idéntico. Pommerehne y Schneider (1984) siempre refieren la utilidad del método examinado a la capacidad de medir preferencias en vistas a desarrollar actividad de gobierno. Sin embargo, cuando Horst Hanusch (1984) se refiere al trabajo mencionado, interpreta que la

intención de los recién mencionados no es otra que el examen de la extensión en que el referéndum puede ser utilizado como instrumento para relacionar la provisión de bienes públicos con los deseos de los votantes. Cabe notar que los casos empíricos que utilizan Pommerehne y Schneider difícilmente puedan ser incluidos como casos estrictos de bienes públicos, y ello nos permite adelantar cierto optimismo hacia una concepción del tipo que denominamos amplia.

Si como hemos expresado la tesis amplia posee las ventajas de ser más comprensiva, como contrapartida implica mayores riesgos. Existen mayores dificultades de lograr que el votante resulte adecuadamente informado sobre el impacto de la propuesta que se le ofrece cuando ella tiene este particular tipo de amplitud². Por esta razón es también más factible que en lugar de dominar los electores el proceso de elección sean inducidos por quién presenta la propuesta, lo que se denomina control de agenda⁴. Sin embargo todos estos riesgos pueden ser evitados con un buen diseño de propuestas, tal como lo muestra la experiencia comparada.

Tabla 1- Consecuencias Prácticas de la Delimitación del Objeto.

	<i>Provisión de Bienes Públicos</i>	<i>Provisión de Actividades Gubernamentales</i>
Ventajas	Disminuye problemas de Información	Comprende Bienes Públicos., Privados provistos Públicamente y Bienes Preferentes.
Desventajas	Menor Comprensión	Sugere Problemas de Información. Eventual Control de Agenda

1.c. LA LIMITACIÓN DEL PRESUPUESTO VÍA REFERÉNDUM. SUGERENCIAS PARA NUESTRO CASO

Si bien el enfoque de nuestro trabajo nos restringe a observar el desarrollo del referéndum en tanto mecanismo apto para resolver los problemas de eficiencia que presenta la demanda de provisión pública

² En el apartado siguiente y en el dedicado a la Reforma Constitucional de Buenos Aires, pueden encontrarse desarrollos sobre este específico problema de información.

⁴ Se difiere el tratamiento del tema hasta la parte dedicada a los Modelos de Referéndum con secuencia.

de bienes, ello no permite inferir, sin embargo, que el mismo sea utilizado únicamente con este propósito.

Ha sido empleado empíricamente para determinar el presupuesto total de una comuna. El caso concreto al que nos referimos ocurrió en Massachusetts. Se sometió a aprobación de las comunas que integran dicho estado una propuesta por la cual se reduciría la tasa del impuesto a la propiedad, única fuente de ingresos propios de las mismas, a un 2.5%. El crecimiento anual de los ingresos por este impuesto también sería limitado a futuro, salvo que la comunidad manifestara a través de un nuevo proceso su voluntad de aumentarlos. La propuesta triunfó y los gobiernos locales debieron sujetarse a un presupuesto menor en los próximos períodos.

Katherine Bradbury (1991) ha realizado un interesante estudio sobre las consecuencias de la propuesta en el bienestar de las comunas durante los periodos subsiguientes a su aprobación. Ello le permite concluir que aún cuando el referéndum permita a los ciudadanos determinar el presupuesto total, queda pendiente resolver como se gasta el mismo y si de esta manera se satisface realmente a los votantes. La revelación de preferencias quedaría viciada por una parte del proceso que el votante no puede dirigir: Pudo interpretar que votaba una propuesta con la cual se le suministraría una idéntica canasta de bienes y servicios provistos públicamente, ahora ofrecidos en forma más eficiente. Esta última condición es la que le permitiría al gobierno lograr la cantidad requerida con un presupuesto menor. Sin embargo, su elección presupone la capacidad de determinar el comportamiento de los agentes del gobierno, quienes por lo contrario se comportarán en forma oportunista. De acuerdo a los datos observados se concluye que una vez en vigencia la propuesta, nuestro votante tendrá serias probabilidades de encontrarse con una canasta de bienes reducida o de menor calidad.

En el gráfico 2 pueden apreciarse las distintas respuestas que produce un tomador de decisiones como el señalado de acuerdo a la posibilidad de los votantes de monitorear su producción. El burócrata se enfrenta a una curva de transformación como TT, que representa las posibles combinaciones de producción entre un producto visible y controlable para los electores y otro que no lo es. Si la decisión fuera efectuada en condiciones comparables a las que existen en el mercado, y tomando a E0 y E1 como curvas de indiferencia, el decisor maximizador de beneficios se ubicaría en un punto como 1, con 0b de producción visible y 0a de producción invisible. Ahora bien ocurre que existen actividades imposibles de monitorear por el ciudadano, y en ese caso, el tomador de decisiones las tratará como neutrales, y mostrará curvas de indiferencia verticales, como E2. De esta manera se ubicara en un punto ineficiente como 3. Obsérvese que únicamente se producen en este caso productos que resulten visibles al electorado. Podría por último ocurrir que frente a una situación de este tipo se fije un nivel mínimo de producción invisible, como I min. Las curvas de indiferencia del burócrata tomarán entonces la forma de E3, y la producción será la del punto 2, con I min de producción invisible y 0c de producción visible. Ello muestra posibles limitaciones que pueden ocasionarse en estos sistemas, cuando por alguna de las

razones expuestas, la producción en términos no se efectúa de acuerdo a la real preferencia de los votantes.

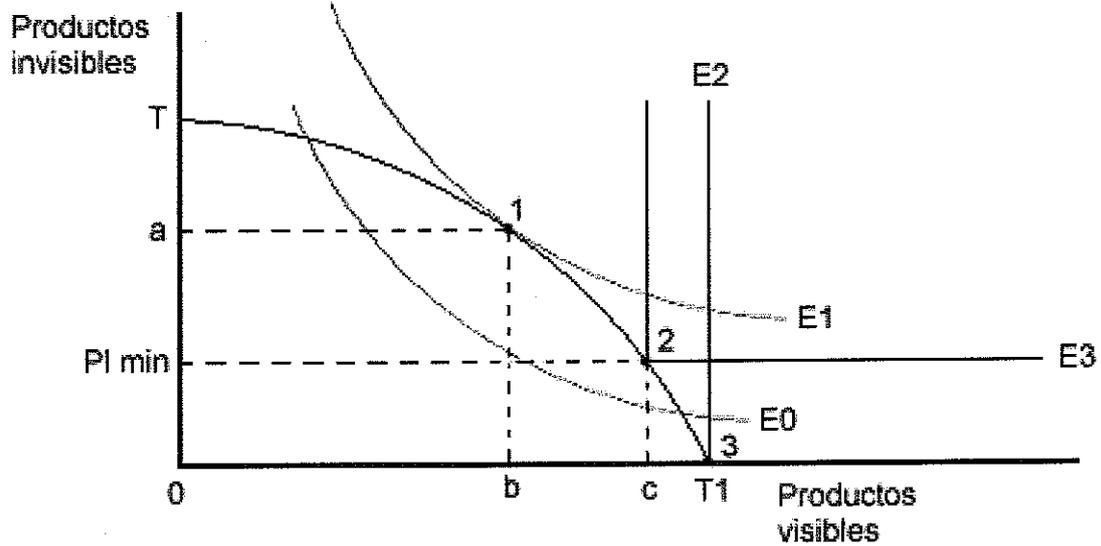


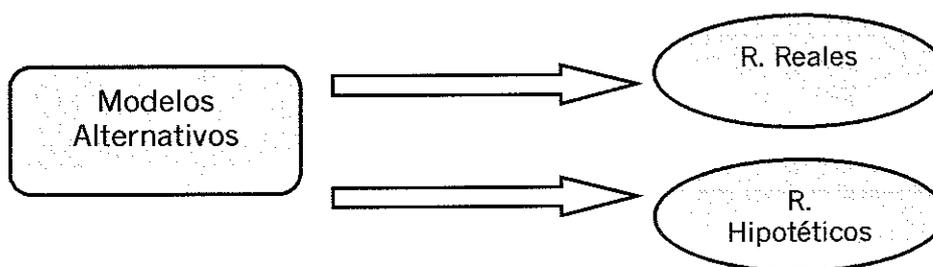
Gráfico 2- La Información Incompleta y los Sesgos de Producción.

El caso mencionado resulta relevante para la elaboración de nuestra propuesta. El modelo sugerido deberá ser apto para evitar el comportamiento señalado, de manera que no se distorsione la elección efectuada por los votantes. Creemos que ello podrá ser logrado debido a la íntima unión entre decisión gasto y decisión de pago que el mismo implica. Estas consideraciones preliminares no pretenden solucionar el dilema, pero nos permiten diferir su tratamiento hasta el momento oportuno.

2- EL REFERÉNDUM Y LA PROVISIÓN PÚBLICA DE BIENES: LA POSIBILIDAD DE MODELOS ALTERNATIVOS

Una vez determinado el camino elegido para enfrentar la problemática de la eficiencia en la demanda por provisión pública de bienes, exigencias de tipo metodológico nos imponen un tratamiento de las diferentes alternativas teóricas que éste nos ofrezca en concreto. Existen múltiples formas de dividir temáticamente el campo abierto por el referéndum. La primera de ellas versa sobre efectiva realización del mismo imponiéndosele sus resultados a la comuna consultada, o bien en la utilización de una muestra de la población a la que se enfrenta con un referéndum comunicándosele que sus resultados pueden eventualmente afectarlos. Puede denominarse a los primeros referéndum reales y a los segundos referéndum hipotéticos, a continuación nos referiremos a ellos.

Cuadro 2- Modelos Alternativos de Referenda



2.1 REFERÉNDUM REALES.

Definidos en el apartado anterior, dividiremos el estudio de los referéndum reales tomando como criterio la posibilidad de repetir un referéndum en el caso de que fracase en un primer intento. Ello nos lo sugieren consideraciones de tipo académico y pragmático⁵.

⁵ Cuando decimos consideraciones de tipo académico nos referimos a la posibilidad que nos ofrece este criterio delimitativo para coordinar la práctica nacional con la práctica y desarrollo comparados, en tanto orden de conocimientos sucesivos. Referimos consideraciones de tipo pragmático, en tanto la división determina por sí misma las diferentes consecuencias de cada enfoque en concreto.

2.1.a- Modelos de Referéndum único o de propuesta no repetible en el tiempo

Puede pretenderse que la utilidad del método propuesto se agota con el sometimiento al público de una propuesta de referéndum y la decisión que sobre la misma recaiga. Este modelo fue desarrollado y aplicado en nuestro país en la ciudad de Mar del Plata⁶.

La utilización del modelo en este caso podría esquematizarse como sigue: La consulta enfrenta al elector dos propuestas alternativas claramente diferenciables:

* Aumento de tributos municipales, asociado a la provisión de determinado bien o a un aumento de la misma en calidad y/o cantidad.

* Status quo: se mantiene el nivel de la carga tributaria y por consiguiente el tamaño del gasto destinado a la provisión pública de bienes.

Una consulta bien instrumentada, permitirá que el elector conozca: a) cuál será el aumento incremental de impuestos que sufriría en caso de triunfo de la propuesta; y, b) la efectiva limitación de este importe al periodo que demande su financiamiento, con imposibilidad de postergaciones indefinidas; pudiendo de esta manera comparar la carga a asumir con los beneficios que en el caso le reporte la provisión del bien en cuestión.

Frente a esta situación puede demostrarse que al elector no le convendrá ocultar sus verdaderas preferencias:

1. Si votara negativamente (cuando le reporta mayor utilidad la realización del proyecto) corre el riesgo de que el bien no se provea o que se lo provea en cantidad ineficiente, y aunque triunfe la afirmativa igualmente será alcanzado por el aumento de impuestos.

2. Votar afirmativamente cuando el aumento impositivo lo perjudica en relación con los beneficios de la obra desafía el concepto mismo de acción racional.

Desde el punto de vista del Político optimizador de votos también puede demostrarse que la realización misma de la consulta lo beneficia con independencia del resultado.

1. El hecho de que la consulta sea tan específica y particularizada impide que en caso de obtener resultado negativo sea vista como una derrota electoral. No implica costo político.

2. Un resultado negativo minimiza el costo político que ocasione la no provisión del bien en el futuro, ya que la sociedad los ha asumido con su decisión.

⁶ Nos referiremos con mayor amplitud a la consulta popular efectuada en Mar del Plata en el apartado que le dedicamos posteriormente. Aquí nuestra intención es la de captar la virtud del modelo empleado alejados de las características empíricas particulares.

3. Un resultado positivo hace que el político reciba el apoyo debido a la realización de la obra sin internalizar totalmente el costo de un aumento impositivo, al que el votante mediano ha dado su apoyo.

En el caso empírico al que nos referimos el referéndum fue aprobado por un 54% de los sufragios emitidos, la propuesta en concreto ataba la realización de mayor obra pública con la asunción de mayor carga tributaria. El intendente internalizó los beneficios de la realización de obras en cuestión, logrando a su vez que el costo del aumento incremental impositivo se derrame sobre toda la sociedad. Es esta última quien se autoidentifica a través de la emisión del voto. Por otra parte, si la propuesta de referéndum hubiera fracasado, económicamente también nos estaría informando sobre cual resulta la decisión económica eficiente en el caso, motivo por el cual resolvemos también el problema original planteado.

El modelo que hemos desarrollado posee un supuesto muy fuerte, y es que se considera que el ciudadano posee un cabal conocimiento tanto de la propuesta como los efectos económicos que esta le reportará, pudiendo además compararlos con los que posee el status quo. Nuestro ciudadano, por último adecua sus patrones de comportamiento en el voto a decisiones basadas únicamente en lo que le indica el criterio de racionalidad. Es muy difícil pretender que un conocimiento de este tipo sea asequible a los integrantes de cualquier comuna que podamos imaginarnos, y tampoco puede sostenerse fácilmente que el comportamiento que se expresa en el voto se determine únicamente sobre la base de criterios racionales basados en expectativas de utilidad económica. Sin embargo, es posible seguir manteniendo nuestra propuesta, siempre y cuando debilitemos el supuesto. Una forma de lograrlo es la expuesta por Deacon and Shapiro (1975) quienes incluyen en su modelo un término que puede interpretarse como una medida de la precisión con la que los individuos son capaces de distinguir entre las alternativas. Ellos creen que ello está relacionado con factores tales como la experiencia individual, la predisposición y el conocimiento contextual. Además de la educación se hace que en el modelo comentado también aparezcan otras variables socioeconómicas. El resultado obtenido por los autores es positivo, ya que el modelo producido resulta consistente en los dos referéndum que caen bajo su examen.

Es posible concluir, entonces, que el referéndum puede ser utilizado del modo arriba mencionado para resolver eficazmente los problemas de eficiencia que nos plantea la demanda por provisión pública de bienes, siendo su práctica recomendable en este sentido. A continuación veremos como esta primer forma de considerar el mecanismo no agota sus posibilidades, ya que puede ofrecer resultados empíricos mucho más satisfactorios de contar con la información estadística demandada en cada caso por modelos teóricos más desarrollados.

2.1.b- Modelos con Secuencia de Referéndum: La experiencia internacional

La posibilidad de repetir el proceso de referéndum acarrea consigo la capacidad de aprender a partir del primero, en el caso de que este fracase. Este hecho permitiría al encargado de formular las propuestas obtener un resultado favorable en un intento posterior, en el caso de que haya logrado captar los determinantes de la demanda de los electores para la provisión pública del bien en forma apropiada. Se lograría de este modo la adecuación de la nueva propuesta a las preferencias efectivas del electorado.

Existen diversos modelos sugeridos para captar de modo eficiente los determinantes referidos. Particularmente, nos interesa el desarrollado por Pommerehne y Schneider (1982).

Para precisar la información sobre el caso, debemos hacer notar que utilizan dos casos de referenda ocurridos en los cantones Suizos. Uno se refiere al aumento de un subsidio a un teatro y el otro a la ampliación de un aeropuerto. La labor teórica, en ambos casos, se desarrolla a partir de la experiencia del fracaso de una primera propuesta de referéndum y el posterior éxito de una segunda propuesta modificada con respecto a la que resultara derrotada.

Lo importante a destacar es que con el modelo desarrollado por los autores, a partir del resultado de la primer propuesta y un importante caudal de información estadística relevante, se pueden determinar los componentes de la demanda pública del bien.

Por lo tanto, la segunda propuesta podría ser formulada en forma no arbitraria, fundándola en la información captada con la utilización del método. El hecho de que los autores contaran con los resultados de toda la secuencia de propuestas efectivamente presentadas hasta que el electorado decidiera aprobar finalmente el referéndum les permite contrastar el resultado que el modelo creado predice para el caso con el efectivamente producido, y los resultados obtenidos son alentadores.

Obviamente, la utilización del referéndum en esta forma es mucho más rica en resultados que la desarrollada en nuestra experiencia argentina. Baste con señalar que con el modelo bien desarrollado los autores logran adelantar el resultado de la segunda propuesta con una aproximación asombrosa lo que incluso la tornaría innecesaria, seguros ya de la eficiencia de la decisión a adoptar. El problema para desarrollarlo en nuestro país es que exige un caudal de información estadística desagregada que sea relevante a nivel municipal de la cuál es dable esperar que en las actuales circunstancias la mayoría de los municipios carezcan.

A pesar de ello, considero que debe profundizarse esta línea de trabajo, ya que una vez captado el modo de comportamiento de los votantes por esta vía, la información lograda no se circunscribe al caso bajo examen (como ocurriría en nuestro ejemplo de Mar del Plata) sino que es posible utilizarla un mayor número de posibles casos por el decisor político.

2.1.b.1- Un problema de los Modelos con Secuencia de Referéndum: El Control de Agenda. Consecuencias en otros modelos.

Puede ocurrir que existan restricciones legislativas en cuanto al número de oportunidades que el intento puede ser sometido a aprobación, y ello puede causar que el decisor utilice este hecho como una amenaza. Ella consistirá en que de no aprobar la propuesta que ofrece, la provisión del bien puede resultar afectada o totalmente excluida. El mecanismo en este caso llegaría a un resultado ineficiente, ya que los electores se verían en ciertas circunstancias compelidos a soportar una excesiva carga para poder disfrutar de un bien, como contrapartida el encargado de presentar las propuestas tendría la posibilidad de maximizar indebidamente su presupuesto.

El caso ha sido estudiado oportunamente por Romer, Rosenthal y Ladha (1983) para el caso de las escuelas del estado de Oregon con buenos resultados.

Sería interesante evaluar si los sistemas de Referéndum Único pueden conducir de hecho a que tanto el elector como el encargado de realizar la propuesta interpreten que se encuentran frente a casos de limitación a una sola propuesta, bajo amenaza en el caso de que fracase el referéndum, de privación del bien en examen. Si se diera esta situación, podríamos esperar también en el caso soluciones ineficientes. El proceso de referéndum "indicaría únicamente lo que los votantes rechazan y no lo que desean"⁷

2.1.c- PROBLEMAS ADICIONALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE REFERÉNDUM REAL

La intención del apartado que sigue es enfrentarnos con problemas que se asocian ineludiblemente a la elección del referéndum como vía tendiente al logro de una provisión pública de bienes eficiente. Creemos que de no darles debida solución se estarían minando las expectativas esperadas de los modelos tratados.

2.1.c.1 Vínculo entre Decisión de Gasto y Decisión de Pago: El problema del impuesto.

La confianza de que el referéndum nos posibilitará revelar las preferencias de los votantes sobre la provisión pública de bienes se basa en su aptitud para vincular las decisiones de gasto con las de pago. En cualquiera de los ejemplos de utilización del instrumento se coloca al ciudadano frente a una disyuntiva: aprobación de la propuesta que se le ofrece y asunción conjunta de una carga impositiva de mayor envergadura, o rechazo de la misma con mantenimiento de las condiciones de prestación (o ausencia de ella), con mantenimiento de su situación tributaria.

La pregunta a formularse es qué tipo de impuesto estaría realmente en condiciones de vincular las decisiones de este tipo. Puede ocurrir que el impuesto seleccionado, o directamente por el tipo de impuestos que recaude el municipio que estos sólo vinculen a una parte no sustancial del electorado, por lo que una gran porción del mismo tomaría decisiones económicamente ineficientes, debido a que no perciben ningún precio en el caso de decidir la aprobación de la carga.

Los ejemplos con los que trabajan los especialistas extranjeros parecen indicar que el tipo de impuesto seleccionado sería uno al ingreso. Tanto E.E.U.U. como Suiza⁸ tienen disponible un impuesto de este tipo a nivel municipal que es el encargado además de recaudar una parte considerable de los ingresos locales. ¿Tenemos una posibilidad similar en nuestro país? Todo parece indicar que no. La imposición sobre el ingreso todavía no ha alcanzado el desarrollo que debiera a nivel nacional, y es sabido que a niveles menores es más difícil aún implementar su uso con niveles adecuados de efectividad, medida por puntos de PBI recaudado.

Otro problema que presenta el tipo de impuesto seleccionado es la posibilidad de exportar al mismo. Sí se da el caso, nuevamente quién toma la decisión no percibe completamente el costo de la misma sino que lo hace parcialmente, lo que produciría decisiones económicas ineficientes.

2.1.c.2 Una variable a tener en cuenta en los modelos "nacionales": La conducta del Gobierno.

Aunque no he efectuado una muestra estadísticamente relevante, la mayoría de las personas consultadas, eventuales votantes de un referéndum temen la actitud del gobierno posterior a la aprobación de una propuesta. Aparentemente, la disconformidad con el empleo actual de los recursos tributarios recaudados o la mala percepción del destino de los mismos hace desconfiar a los posibles electores sobre la conducta

⁷ Katherine Bradbury (1991).

⁸ FIEL (1995).

del "Leviathan". Esta variable debe ser incorporada en los modelos. Seguramente en países con mejor performance estatal, con grados de corrupción menor, el votante de un referéndum sólo evalúe en su decisión los costos frente a los beneficios económicos que obtendría. En nuestro país, sin embargo, tiene en cuenta los malos antecedentes de quién le efectúa la propuesta y por lo tanto debe evaluar además la posibilidad de que los impuestos aprobados cambien el destino original, o que sean presa de los burócratas de turno.

2.1.c.3 La Heterogeneidad creciente de los Municipios: Posibilidad de provisión de bienes a un nivel sub - municipal asociados al Referéndum.

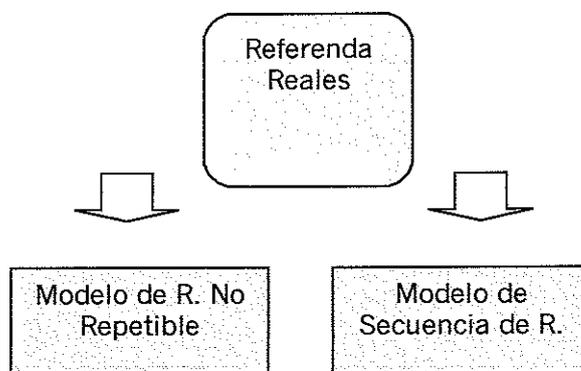
El trabajo realizado para la Maestría en Finanzas Públicas por Leonardo Gasparini (1997) permite visualizar un problema que puede afectar al modelo en estudio. El autor afirma que en el caso de municipios de tamaño considerable, puede apreciarse en su interior sectores altamente diferenciables geográfica y económicamente, con preferencias específicas sobre provisión pública de bienes. Puede ocurrir, entonces, que una provisión homogénea a nivel municipal resulte ineficiente, resultando económicamente más satisfactoria una que logre diferenciarse de acuerdo con las diferencias señaladas ¿podrá el mecanismo darnos alguna solución en estos casos? Algunos municipios han incluido en sus Cartas Orgánicas el mecanismo de Audiencias Públicas que en algún sentido puede resultar útil, debe aún resolverse el problema de como ligarle la decisión de pago. Parece de aplicación la recomendación de Gasparini sobre la utilización en este caso del instituto de la contribución de mejoras.

2.1.c.4 El Dilema sobre la primer propuesta: La eventual pérdida de Bienestar.

Los trabajos analizados concluyen en la aptitud de utilizar la información resultante de un primer referéndum en la revelación de preferencias. Ahora bien, demos un momento por aceptada esta posibilidad y limitémonos a investigar como se formula la primer propuesta. ¿En base a qué tipo de información se decide por ejemplo la realización de un referéndum sobre el subsidio a un teatro y no uno sobre la realización de una obra pública x? Siempre existirá una gran gama de posibilidades, pero el referéndum deberá acotarse a una sola. Una vez lanzada esta y dado el supuesto mencionado arriba la revelación de preferencias por el bien en cuestión está garantizada y la provisión pública resulta eficiente. Podría ocurrir, sin embargo, que la desestimación de una propuesta en la etapa anterior a la apertura del proceso ocasione pérdidas de bienestar, en tanto se descarte un proyecto que sea capaz de

derramar sobre la sociedad mayor bienestar que el esperado por el que resulta objeto del referéndum. Es que los modelos que hemos desarrollado garantizan la solución de los problemas que comprometen la eficiencia de la provisión pública de un bien pero no que ella sea la mejor alternativa en un momento dado. Podría ocurrir que nos encontráramos frente a una nueva modalidad de control de Agenda, y que el objeto de la propuesta se realice de acuerdo a particulares intereses del Setter o de algún grupo de presión⁹. Para evitar este problema es necesario otorgar al electorado amplias facultades de control en la etapa de elaboración de propuesta.

Cuadro 3- Los Referenda Reales.



2.2. REFERÉNDUM HIPOTÉTICOS: APLICABILIDAD Y PROBLEMÁTICA.

La doctrina especializada ha estado ocupándose hasta nuestros días de una aplicación novedosa del instituto: los referenda hipotéticos. En los mismos se somete una propuesta a una muestra relevante de la población, solicitándole se pronuncie verazmente. El votante sabe que eventualmente podría ser alcanzado por el resultado obtenido. Este tipo de referéndum se apoya en un supuesto muy fuerte al que se ha dado en llamar "*the epsilon truthfulness assumption*", y que puede ser traducido como "si el agente es indiferente entre mentir y decir la verdad, supongamos que dice la verdad". Un artículo reciente de Cummings (1997) ha intentado demostrar que la validez del supuesto continúa siendo una cuestión empírica abierta.

⁹ En el tratamiento del Caso de Mar del Plata se plantea un posible control de Agenda de este tipo. En el Apartado que se le dedica pueden verse las consideraciones que presentamos al respecto.

El test consistió en someter una propuesta sobre el eventual pago de una carga para lograr la publicación y distribución de una revista que pudiera alertar a la población de una comuna sobre los eventuales riesgos de la contaminación de sus propiedades y la manera de evitar mayores problemas ocasionados por el daño ambiental. La muestra seleccionada se dividió en grupos de tamaño desigual, variando únicamente el tratamiento brindado a quienes formaban parte del experimento de referéndum real y a quienes integraban el del hipotético. A los primeros se les comunicaba que de triunfar la propuesta, inmediatamente se les cobraría la carga, a los segundos, que las consecuencias eran conjeturales, pero que votaran a conciencia. El resultado mostró que los individuos se mostraban más dispuestos a votar por la afirmativa en los referéndum hipotéticos que en los reales. Concluyendo que la utilización de los primeros esta sujeta a serias limitaciones, ya que no reflejaba cabalmente la voluntad de los encuestados.

El trabajo ha sido criticado recientemente en dos artículos. En el primero Timothy C. Haab (1999) intenta mostrar que el artículo de Cummings (1997) falla al intentar rechazar la hipótesis de que "el comportamiento de un votante es independiente de que se utilice un mecanismo real o hipotético de referéndum". Sostiene su tesis argumentando que los resultados empíricos ofrecidos por el autor proveen menos información que la necesaria sobre como los encuestados responden a los referenda reales y a los hipotéticos como para obtener una conclusión como la sugerida. Las diferencias en las proporciones de respuestas que habría hallado Cummings en su ensayo empírico no se deben a particularidades de los mismos sino a que las distribuciones del experimento utilizado poseen igual media pero difieren en tamaño.

En el segundo artículo Kerry Simth (1999) objeta al autor que los participantes de ambos experimentos, el referéndum real y el hipotético, interpretaban el objeto del mismo en una forma diferente a la que el realizador les atribuye. Concluye entonces que en ambos casos es necesario previamente a interpretar los datos de la consulta, conocer como los participantes interpretan el objeto de elección que les es ofrecido tanto como reconocer que el contexto de elección puede influenciar los resultados del experimento. En el caso en estudio queda demostrado que existen potenciales dificultades si se pretende inferir comportamiento en el voto atendiendo a la información de la elección sin referencia al contexto.

El comentario de estos artículos es oportuno porque muestran cabalmente que la discusión sobre el punto permanece abierta.

Podemos conceder que las críticas al artículo sean válidas sin que ello implique desconocer un acierto en el planteo de Cumming: la aceptación del principio de *truthfulness* debe ser empíricamente testada, aunque el no logre su rechazo la cuestión sigue en pie.

Por otro lado el mencionado autor no persigue como meta el abandono de los referéndum hipotéticos, sino que propone vías alternativas para solucionar las desventajas que presenta. El sesgo a favor de la aprobación de las propuestas que genera el hecho de que el votante no se sienta afectado directamente por el pago, podría ser calculado y de esta manera corregido.

2.3 COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS ESPERABLES DE LA UTILIZACIÓN DE UN REFERÉNDUM REAL FRENTE A UN REFERÉNDUM HIPOTÉTICO.

Frente a la alternativa de utilizar cualquiera de los institutos para lograr la efectiva revelación de preferencias y a través de esta la provisión pública eficiente de bienes y servicios es necesario sopesar las ventajas y desventajas de cada método alternativo.

Ello puede realizarse evaluando tres factores decisivos:

- a) El costo
- b) La mayor "verosimilitud de acierto".
- c) El efecto político positivo¹⁰,

2.3.a. Los Costos Comparativos

El referéndum hipotético permite trasladar los resultados de una muestra relevante a la decisión sobre la provisión del bien. Ello determina que los costos económicos de esta alternativa sean sumamente bajos comparados con los que genera la alternativa contraria. Por otra parte, los costos que insume la puesta en práctica de un referéndum real inhiben su empleo para una gran cantidad de casos en los que determinar las preferencias por esta vía importaría mayores costos que los de una eventual provisión ineficiente.

2.3.b. La relación entre resultados y preferencias.

Como lo analizáramos en el apartado anterior, permanece abierto el debate sobre la aptitud de los referenda hipotéticos de reflejar adecuadamente los deseos de los participantes. Hasta que no se logre una respuesta definitiva y a partir del hecho que en los referenda reales el ciudadano se encuentra fuertemente vinculado al costo de su elección, nos inclinamos por sostener que el último mecanismo resulta más efectivo para revelar sus reales preferencias.

Ello no importa, sin embargo, rechazar modelos como el de Cummings (1997) que permitan corregir las eventuales desviaciones producidas por la utilización de un referéndum hipotético. Con su empleo se podría lograr provisión eficiente a menor costo.

¹⁰ Las consideraciones referidas a este efecto se encuentran en el apartado que colocamos a continuación.

2.3.c. Efecto Político.

El efecto político seguramente será positivo en el caso del referéndum real. En el mismo la población se siente participe de las decisiones que la afectan y por ello dispuesta en mayor medida a cumplir sus designios. En el caso de un referéndum hipotético la aparición de este efecto merece aún la correspondiente prueba empírica, pero no es de esperar un efecto positivo relevante.

Como se verá a continuación, el empleo de referéndum real también inhibe comportamientos estratégicos por parte de los políticos y limita sus posibilidades de actuar contra los votantes. Los resultados de un referéndum hipotético no determinan el comportamiento de la clase dirigente, no debiendo esperarse en este respecto beneficios por su empleo.

Tabla 2- Referenda Reales e Hipotéticos: Ventajas e Inconvenientes

	R. Reales	R. Hipotéticos
Costo	Mayor	Menor
Grado de Fiabilidad	Mayor	Menor
FORTALECIMIENTO VIRTUDES CÍVICAS	Positivo	Neutro

3- EL EFECTO POLÍTICO POSITIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERÉNDUM.

En los desarrollos anteriores centramos el análisis de la utilización del referéndum en sus posibilidades para resolver los problemas de demanda que surgen en la provisión pública de bienes. Intencionalmente hemos diferido el tratamiento de un efecto tanto o más importante que el antecedente producido también por el mecanismo, al que puede denominarse efecto político.

Es dable esperar que el comportamiento de los ciudadanos manifieste sensibles alteraciones con respecto a sus patrones normales cuando su voluntad se estima determinante de las decisiones públicas. Por otra parte, si ello importa cambios en las acciones estratégicas de los políticos merece también ser objeto de estudio.

En los apartados siguientes nos dedicaremos a estudiar estos fenómenos. En primer lugar nos centraremos en las consecuencias sobre las actitudes del votantes para detenernos luego en las imposiciones que el mecanismo establece sobre el campo de acción de los políticos.

3.1.- Sobre el comportamiento de los ciudadanos: El Fortalecimiento de las Virtudes Cívicas.

Mientras que teoría clásica entendía que las Constituciones debían ser diseñadas para evitar el comportamiento abusivo por algunos ciudadanos y evitar el free-riding, actualmente una línea de pensamiento sugiere que debe realizarse un giro copernicano produciendo constituciones que aumenten el grado de deliberación entre los gobiernos y los ciudadanos. De adoptar el punto de vista de que los ciudadanos deben confiar en los gobiernos se gira hacia uno que acentúa la confianza que el gobierno tiene en sus ciudadanos¹¹.

Se sugiere que una constitución diseñada de acuerdo a la primera doctrina produce como resultado un relajamiento de las virtudes cívicas, mientras que una en la que se le otorgan amplios derechos de participación, fortalece las mismas.

Lo que se conoce como modelo de *Constitución de Confianza* incluye como pre-requisito el otorgamiento a sus ciudadanos de amplios derechos de participación.

El establecimiento de las mismas no garantizará por sí sólo la producción de altos niveles de virtud cívica en sus ciudadanos. Se remarca siempre que además son necesarios que la misma sea considerada justa y productiva y, en consecuencia sea ampliamente aceptada.

¹¹ Bruno Frey (1997).

Existen dos condiciones dentro del diseño constitucional que se ha probado son las más importantes a la hora de medir la producción del efecto mencionado:

1- Las posibilidades de participación institucionales del individuo: Cuando un individuo siente que se encuentra únicamente en relación de sujeción frente a una decisión pierde sus incentivos intrínsecos para cumplirla. Por el contrario, quien se siente parte de la decisión siente su autoestima justificada y su motivación intrínseca hacia la virtud cívica aumenta.

2- Cuanto más cerrada la interacción entre la persona encargada de la intervención y la persona sujeta a ella, tanto más negativo el efecto de desplazamiento de la motivación intrínseca de los ciudadanos.

Esta hipótesis ha sido testeada empíricamente con buenos resultados. Efectuaremos un breve comentario de la evidencia registrada.

El campo seleccionado para la realización de la prueba fue el de la resistencia a la localización de proyectos no queridos en una comunidad, por considerarse que allí es donde la misma produce consecuencias más notorias. La propuesta en concreto trataba sobre la ubicación de un depósito de residuos nucleares en Suiza. Se efectuó una encuesta que arrojó como resultado que un 50.8% de los residentes de comunidades elegidas como eventuales huéspedes aprobaban la localización. Luego se repitió la misma encuesta pero agregando esta vez una recompensa monetaria, con un monto sustancial con respecto al ingreso medio anual de un sostén de familia. Ahora el nivel de aceptación cayó a un 24%. Este resultado confirma que este tipo de comportamientos por el Estado elimina la motivación intrínseca de los ciudadanos a comportarse con virtud cívica. En Nevada tampoco funcionó otro caso de remuneración con idénticos fines, siendo además rechazada explícitamente la afirmación de que la recompensa era muy pequeña.

Como conclusión puede afirmarse que una Constitución debe estar diseñada de tal modo que refleje la confianza hacia los ciudadanos. Puede conseguirse que la virtud cívica sea fortalecida poniendo límites además a las posibilidades de los políticos de actuar en forma estratégica. Todo ello en la medida, según Frey (1997), en que se les permita a los ciudadanos revertir las decisiones tomadas o proponer aquellas que no sean las deseadas por los políticos a través de la utilización de referéndum o iniciativa.

3.2 Sobre los Políticos: Las posibilidades de acabar con la coalición de partidos.

3.2.a. Límites al comportamiento del Político cazavotos.

La democracia suele ser representada como una lucha competitiva desarrollada por los partidos políticos en pos de alcanzar los votos necesarios para alcanzar el poder. Esta definición que fuera desarrollada por Schumpeter (1942) y Downs (1957) cuenta con gran adhesión en la comunidad académica,

reconociéndose su aptitud para caracterizar el comportamiento de los agentes durante el periodo electoralio¹².

Cada partido intentará plasmar la plataforma mediante la cual pueda conformar a la mayoría del electorado. La propuesta abarcará, en consecuencia, una gran gama de actividades a desarrollar en ejercicio del gobierno. Como veremos a continuación esta última característica puede introducir en el sistema de la democracia representativa el caballo de Troya de la ineficiencia en la provisión pública.

El problema puede ser mostrado empleando el modelo conocido como “log rolling implícito”, e implica que las provisiones que no son mayoritariamente apoyadas -en forma independiente-, resultan -en conjunto- ser las que finalmente determinan la decisión pública. Ello se producirá debido a que los grupos de electores que sostienen a las mismas no podrían triunfar con una plataforma que exprese exclusivamente sus deseos, motivo por el cual favorecerán a aquella que las incluya.

En el gráfico que se incluye a continuación puede analizarse la hipótesis presentada. Supongamos que la decisión pública a adoptar se limita únicamente a dos bienes, a los que denominaremos A y B. Tenemos a su vez tres grupos de ciudadanos votantes con preferencias por los mismos claramente identificadas, con sus curvas de beneficio marginal MB1, MB2 y MB3. Para formar la mayoría asumamos que debe contarse con el apoyo de dos de los grupos.

Ahora bien, a los integrantes del grupo 1 les resulta disvaliosa tanto la producción del bien A como la del B, resultando su curva de beneficio marginal igual a el eje horizontal en ambas partes del gráfico (“a” y “b”). Los integrantes del grupo 2 valoran la provisión de A, pero no la de B. Por esta razón sólo se observa su curva de beneficio marginal con respecto al primero en la parte “a”. Por su parte los integrantes del grupo tres sólo valoran la provisión de B, encontrándose su curva de beneficio marginal en “b”. En los dos últimos casos, para los bienes no valorados la curva de beneficio marginal del grupo en cuestión coincide con la del eje horizontal.

Supongamos ahora que el costo marginal de oportunidad es para ambos bienes de \$30, resultando óptima la provisión de 20 unidades en cada caso, dadas las demandas implícitas por los mismos.

Si el mecanismo para financiar la provisión pública resultará de la distribución en forma igualitaria de la carga, el precio que observarán los grupos resultará de \$10 por unidad. A este precio las cantidades deseadas resultarían de 60 de A, para el grupo 2 y 60 de B para el grupo 3. Obviamente el grupo uno deseará que no se provea ninguno de ambos.

Dadas las preferencias señaladas resulta imposible que ninguna de las propuestas que las expresen en forma independiente sea apoyada por otro grupo. En estas circunstancias un partido político que desee maximizar la cantidad de votos presentará una plataforma que le permita la adhesión de 2 grupos. De esta manera propondrá la provisión de los bienes A y B.

¹² Sobre el particular puede consultarse Frey (1994).

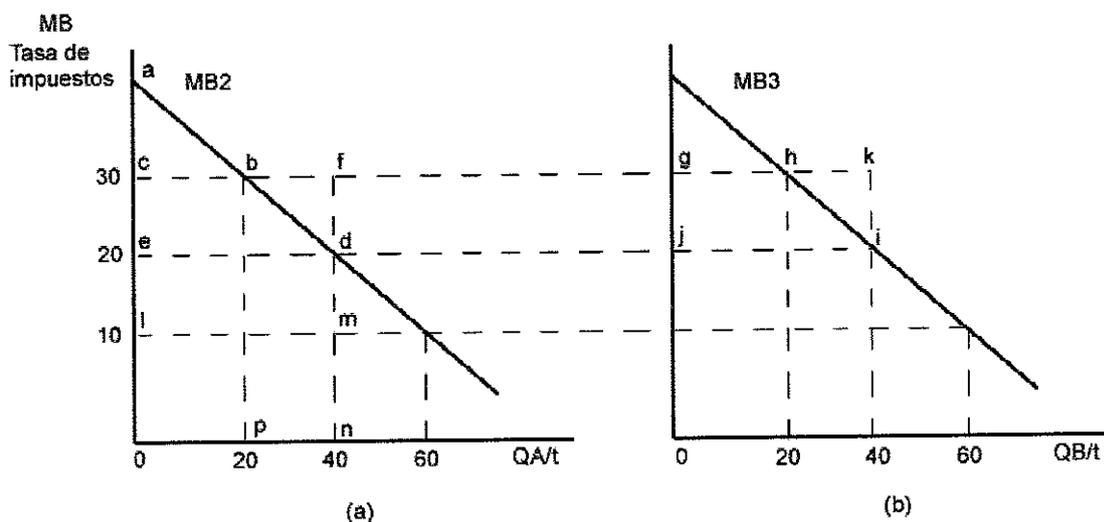
Bajo la forma de financiamiento mencionada anteriormente, ello implica que los grupos que no valoran la provisión de un bien estarán subsidiando el consumo del otro grupo (en \$10 por unidad) al verse obligados a pagar por el mismo.

De esta manera verán el subsidio como una parte del precio que deben pagar por consumir el bien de su preferencia. El precio que enfrentan es entonces de \$20 por unidad. A este precio el grupo 2 consumirá 40 unidades de A y el grupo 3 40 unidades de B.

Pueden ahora extraerse las conclusiones del modelo abordado.

1. El Grupo 2, que en una situación de mercado hubiera consumido 20 unidades de A, consume ahora 40, y su excedente como consumidor aumenta en *cbde*.
2. Para el grupo 3 valen idénticas consideraciones respecto al bien B. Su excedente aumento de su excedente igual a *gghi*.
3. El grupo 1 se ve perjudicado, disminuyendo su situación en dos veces *cefd*.
4. Se produjo una clara redistribución a expensas del grupo 1, con altos costos de eficiencia. La producción de A aumento al doble de la que resultaba eficiente, y otro tanto ocurrió con la del bien B.
5. Los costos de bienestar resultantes son de *bfd* (diferencia entre la voluntad por el costo social en la producción $-pbdn-$ y la voluntad de pago por la misma $-pbdn-$) para el bien A y de *hki* para el bien B.

Gráfico 3. Democracia Representativa y Log Rolling.



Los resultados obtenidos nos permiten observar los problemas de eficiencia que pueden generarse en las tomas de decisiones llevadas a cabo por el sistema de la democracia representativa, cuando los políticos se comportan como cazadores de votos.

Cabe preguntarse ahora si los problemas señalados no se repetirán cuando estemos utilizando un referéndum. Como señalan Cullis y Jones (1987) aún cuando varias de las características que posibilitan el log rolling son propias de los mecanismos de democracia directa (conocimiento por los ciudadanos de los costos y beneficios de la propuestas, tanto como del gasto que representará), es específico de los mismos el limitarse a una propuesta individual. Por esta razón el log rolling resulta altamente improbable en un referéndum, a menos que diseñemos propuestas que incluyan más de un objeto.

Si podría ocurrir que se aprobara una propuesta que resulte ineficiente por resultar los beneficios esperados por la mayoría menores que los perjuicios que sufrirá la minoría. Aún cuando teóricamente este escollo no ha podido ser salvado, Noam (1980) ha intentado una vía alternativa para enfrentarlo. El autor sostiene que debe evaluarse empíricamente si esta consecuencia esperada ocurre, frente a la posibilidad que el sistema político halla desarrollado formas que lo hagan improbable.

El problema se reduce a evaluar en que oportunidades una propuesta con beneficios sociales negativos ha sido aprobada y, a la inversa cuando una con beneficios sociales positivos ha triunfado.

Noam utiliza como base empírica 121 referenda realizados en cantones suizos. En el 95% de los casos la decisión adoptada por mayoría ofrece el mismo signo que los beneficios totales esperados. Ello indicaría que el resultado de las votaciones está reflejando no sólo las preferencias de los votantes, sino también su intensidad.

Podemos concluir, entonces, que la utilización del referéndum impide el comportamiento del político cazador de votos evitando pérdidas de eficiencia. No se parte aquí (como en el caso del efecto político sobre los votantes) de suponer que el referéndum modifique la motivación intrínseca de los políticos, sino que, se lo considera apto para limitar su comportamiento estratégico.

3.2.b. Límites al Poder de la Coalición de Partidos.

Hemos analizado hasta ahora las consecuencias que se siguen del comportamiento de los partidos como cazadores de votos, y no del que transcurre entre periodos eleccionarios.

Frey (1994) sostiene que durante ese lapso la democracia representativa puede ser descrita como una coalición –cartel- de todos los políticos y partidos contra los votantes y pagadores de impuestos.

Una vez electos los representantes se encuentra con un mercado cautivo, dedicándose a maximizar los beneficios que le ofrece su particular situación.

El referéndum surge como herramienta apta para restringir o limitar los poderes del cartel. El electorado puede a través del mecanismo mencionado lograr que se traten proyectos que afecten

seriamente los privilegios de la clase política. La mejor forma de lograrlo es coordinando su utilización con la de otra institución de democracia directa como la iniciativa popular.

Si la iniciativa propone que se someta a referéndum la reducción o supresión de los privilegios de los representantes, ello posibilitará posteriormente al electorado eliminar el poder del cartel. Importa regresar el control de agenda de los políticos hacia el electorado, afectando seriamente su discrecionalidad en el periodo que se desarrolla entre elecciones.

Suiza nos ofrece una sólida evidencia empírica al respecto. De los 250 referenda realizados entre 1948 y 1990, la mayoría electoral votó contra los intereses del parlamento en el 39% de los casos, en temas de la importancia del ingreso a la ONU (1986) o a la Unión Europea (1992)¹³.

En el siglo XIX los integrantes de la Casa Suiza de los Representantes eran elegidos por la regla de la mayoría, que favorecía al partido gobernante. En correspondencia con lo expuesto, los integrantes de la clase política rechazaban la representación proporcional por razones de interés propio.

En 1918 a través de una iniciativa popular se llegó a un referéndum para tratar el tema. La propuesta fue aprobada, y la minoría accedió al cuarenta por ciento de las bancadas en la siguiente elección de representantes.

En nuestro país, la Consulta para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, puede ser considerado otro caso de validación empírica de lo expuesto. Como se verá en el apartado destinado al caso, aún cuando los partidos mayoritarios consensuaron la Reforma y le dieron sanción legislativa, el electorado se pronunció ampliamente en su contra.

Cabe concluir que el referéndum permite al menos limitar ineficiencias generadas a través del comportamiento estratégico de los políticos en las democracias representativas.

Frente a la amenaza del log rolling implícito y sus costos, un referéndum limitado a la provisión un bien impide que propuestas minoritariamente apoyadas conformen la decisión pública.

Por otra parte, se limitan las posibilidades de que los políticos conformen un cartel y desarrollen su actividad en forma socialmente disvaliosa.

¹³ Frey (1994).

4- ANÁLISIS DE CASOS EMPÍRICOS DISPONIBLES EN LA ARGENTINA.

En los apartados siguientes se analizarán las consecuencias de la aplicación del modelo en los dos casos en los que ha sido utilizado en nuestro país. En primer término se evaluará la experiencia de Mar del Plata, en la que se lo emplea para revelar preferencias sobre provisión de bienes públicos. Posteriormente se analizará el caso de la Provincia de Buenos Aires, que versa sobre la utilidad del mismo para revelar preferencias sobre actividades gubernamentales en general.

4.a. LA CONSULTA POPULAR EN MAR DEL PLATA.

Como lo mencionáramos anteriormente, sólo contamos en nuestro territorio con una experiencia de aplicación de un mecanismo de democracia directa con la finalidad de revelar preferencias sobre provisión de bienes públicos. Nos ofrece, no obstante su limitación, una oportunidad inigualable para testear empíricamente el modelo.

A continuación desarrollaremos los antecedentes de hecho que llevaron al gobierno del Partido de General Pueyrredón a tomar la decisión de someter su plan de ejecución de obras públicas a Consulta Popular. Intentaremos mostrar como se pretendió ligar en el caso la decisión de gasto con la de pago, y por último señalaremos algunas cuestiones que permanecen a nuestro parecer oscuras y que distorsionan nuestra apreciación de los resultados obtenidos por la consulta.

4.a.1 ANTECEDENTES DE HECHO

El intendente del partido se había comprometido a realizar un conjunto de 160 obras públicas al momento de asumir sus funciones, pero se enfrentaba a un presupuesto que limitaba su capacidad a la concreción de 135 de las mismas.

De esta manera, quedaba pendiente la ejecución de 25 de las obras públicas proyectadas, las cuales reclamaban un financiamiento de \$65.000.000. Es importante tener en cuenta la finalidad que perseguían este grupo de obras para ver como podían afectar la economía del Partido. Las mismas tendían a la consecución de:

1- Productividad: Mediante la potenciación de sistemas viales que permitirían una salida rápida de las mercaderías y la puesta en valor del Parque Industrial.

2- Calidad de vida: Mediante la realización de obras de desagüe, forestación y cloacales. La Cuarta Cloaca máxima permitiría dar cobertura al 98% del ejido urbano, atendiendo a 65.000 cuencas y aliviando la saturada tercer cloaca máxima.

3- Turismo: Iluminación y restauración de importantes sectores de playas céntricas, acceso norte desde Parque Camet hasta Avda. Constitución, recuperación del pavimento de 400 cuadras.

4- Generación de entre 5000 y 7000 puestos de trabajo: Por el inmenso volumen de dinero volcado en el circuito de la ciudad, se afectará el mercado laboral.

Pudiendo observar ahora con claridad la importancia que tenían para el desarrollo de la comuna nos encontramos ahora en situación de evaluar el modo de financiamiento elegido para solventarlas.

Es necesario, previamente, efectuar una digresión: El Ejecutivo comunal contaba con una mayoría en el Consejo Deliberante que le hubiera permitido obtener el incremento impositivo necesario para su financiamiento. Sin embargo, no apeló a una ordenanza que obligara al pago de una mayor carga fiscal directamente, sino que se decidió someter el proyecto a la ciudadanía mediante una consulta popular. Se llegó a la conclusión de que la única forma viable, dada la situación económica del Municipio, era mediante el apoyo solidario de la población.

4.a.1.1 El mecanismo elegido.

La forma seleccionada fue la de una consulta popular no vinculante, de pronunciamiento voluntario, sin padrones, por barrios y no por circunscripciones electorales. Debe tenerse en cuenta en el caso que los Municipios de la Provincia de Buenos Aires se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades de La Provincia, la cual no contemplaba expresamente los mecanismos de democracia semidirecta.

En este sentido el 2/4/96 se emitió el decreto N° 0556/96, aclarado posteriormente con el Registrado al n° 0595 del 9/4/96. Su artículo tercero expresaba:

Art. 3° Se solicitará a quienes concurran a expresar opinión, que se manifiesten por sí o no, a la siguiente premisa: "Estoy de acuerdo con el pago de \$3 ó \$4 mensuales para el financiamiento del plan de obras Mar del Plata 2000".

Participarían como electores sólo aquellas personas mayores de 18 años que fueran residentes en el Partido de Gral. Pueyrredón.

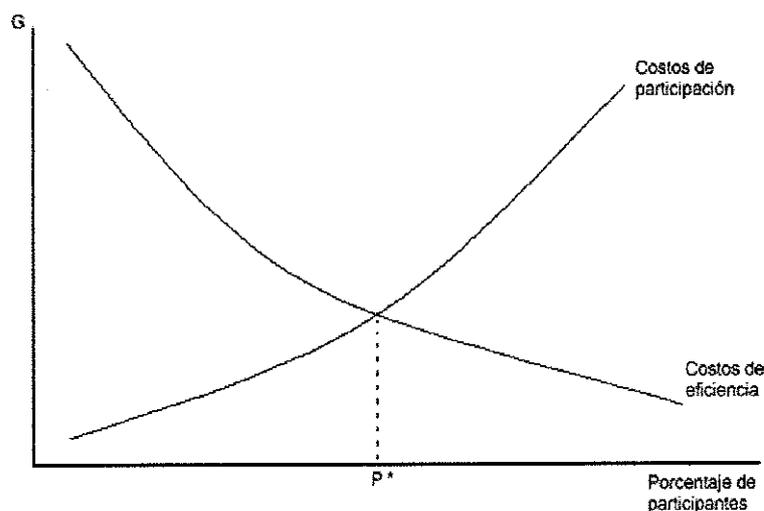
4.a.1.2 El impuesto

Se lo calificó como recurso extraordinario afectado exclusivamente a la concreción de las obras. Tenía un término de vigencia de 8 años. La variación entre los dos montos mencionados en el decreto (entre \$3 y \$4) se determinaba según especificaciones técnicas que tenían que ver con el tipo y ubicación en la comuna del inmueble de que se tratase. Técnicamente se cobra actualmente junto con alumbrado público y limpieza, siendo además uno de los objetivos explícitos de la consulta aumentar la recaudación de la tasa mencionada.

4.a.1.3 La asunción del costo de la Consulta.

Un problema siempre presente a la hora de evaluar la implementación de un mecanismo de democracia semidirecta es la de su costo. Mal podría recurrirse a una Consulta Popular si insumiera para su realización mayores recursos que los que se perdieran en caso de tomar una decisión ineficiente por las vías institucionales normales. Una aproximación a lo expuesto se refleja en el gráfico 3. En el eje vertical se miden los costos de participación y eficiencia (G) y en el eje horizontal se mide el porcentaje de participantes. Puede observarse como los costos de eficiencia descenden a medida que aumenta la cantidad de participantes que aceptan la propuesta, pero como contrapartida aumentan los costos de participación. En consecuencia debe optarse por un punto como P^* , en el que se logra el minimizar los costos sin sacrificio de eficiencia. Si como hemos dicho los costos de efectuar la propuesta nos llevaran a un punto ubicado más allá de P^* , el mecanismo debería ser desechado por la ineficiencia que generaría.

Gráfico 3- Eficiencia y Costos de la Consulta



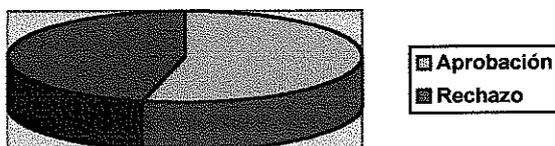
Esto se planteó en el caso en estudio y fue resuelto en forma muy pragmática.

A través del Decreto n°556 fijó una partida presupuestaria simbólica, mientras que el costo total fue absorbido por los contribuyentes que apoyaban a la misma. Se trataba de un grupo de empresarios marplatenses organizados en la comisión "Mar del Plata 2000", la cual estaba destinada a recaudar fondos destinados a solventar los gastos que la consulta hubiera de generar. La Comisión abrió con tal sentido una cuenta en la Bolsa de Comercio. Además se establecieron lugares de recepción para el Registro de Voluntarios, dispuestos a colaborar en la fiscalización del comicio.

Además se efectuó una intensa campaña de información a la población. Esta abarcó distintos medios de comunicación social. Se realizaron reuniones explicativas en todas las Sociedades de Fomento en las cuales participaron funcionarios de alto rango.

4.a.1.4. Los Resultados.

La Consulta Popular se celebró finalmente el 12/5/96. El escrutinio provisorio arrojó como resultado que sobre 170.000 votantes el 54% votó a favor de la propuesta.



De acuerdo con la aprobación de la propuesta el Consejo Deliberante sancionó con voto de todos los sectores políticos la ejecución del Plan de Obras Mar del Plata 2000. Cuando había transcurrido un año de los hechos algunas obras se encontraban inauguradas y el resto licitadas en su inmensa mayoría. Esta actitud perseguía incentivar el pago del compromiso asumido por los vecinos.

Como puede observarse todo indicaría que el Partido habría logrado solucionar serios problemas en la provisión pública de bienes.

A primera vista los resultados son más que alentadores sobre las perspectivas que presenta la utilización del mecanismo, sin embargo debemos evaluar algunos aspectos de la problemática que han permanecido desatendidos hasta el momento. Lo haremos a continuación.

4.a. 2 REFLEXIONES CRÍTICAS

4.a.2.1. Eventual Exportación de Impuestos.

Mar del Plata cuenta con un porcentaje muy grande de propietarios no residentes en la comuna, mientras que, al mismo tiempo, el tributo vinculado a la consulta popular se encuentra íntimamente ligado al dominio de las parcelas. El denominado recurso extraordinario, como señaláramos precedentemente, se cobra junto con la tasa de barrido y limpieza. Puede entonces esperarse que quienes estaban habilitados para participar en la consulta (los mayores de 18 años residentes) observaran un costo menor que el real. Ello se produciría porque la carga se estaría distribuyendo con los propietarios no residentes antes referidos, quienes además no participaban de la elección. Nos podríamos encontrar frente a un típico caso de exportación de impuestos. Deberían también estudiarse las características comunes de distribución física y edilicia que puedan poseer los inmuebles de los eventuales perjudicados, ya que el aumento de la imposición (de \$3 a \$4) varía de acuerdo a las características de los mismos. Cabe suponer a priori que si estos bienes fueron adquiridos con fines de turismo veraniego lo más probable es que se encuentren ubicados en zona céntrica, en edificios, etc., reuniendo así los requisitos para verse obligados a pagar el monto mayor de la carga extraordinaria.

4.a.2.2. Menor costo de la Consulta versus Control de Agenda

Anteriormente comentamos que el costo económico de la consulta debe ser menor que las eventuales pérdidas de bienestar que ocasionaría una provisión no eficiente del bien para que el mecanismo se justifique. En nuestro caso el nudo gordiano fue cortado por un grupo de empresarios que costó el financiamiento de la misma. Ello elimina el problema presentado, pero puede enfrentarnos al no menos nocivos que genera el control de Agenda.

Este efecto se produce cuando un agente o un grupo de los mismos, por características propias o por su posición, se encuentra capacitado para imponer a decisión una propuesta que optimice sus beneficios. Cabe analizar si la captación de fondos para enfrentar la realización de la consulta pudo generar un comportamiento de este tipo.

Recordemos que consultado el intendente de Mar del Plata, Aprile, comentó que "realizamos una reunión con un grupo de empresarios a quienes explicamos el proyecto. La mayoría no nos había votado. Sin embargo, en 20 minutos aparecieron \$200.000 dólares para la realización de la consulta"¹⁴.

La decisión de los agentes económicos involucrados merece un mayor análisis. ¿Por qué una empresa ofrecería un aporte de estas características? La respuesta puede tal vez encontrarse en que las obras objeto de la propuesta sean las que la misma desarrolla, ello explicaría además la elección del intendente de convocar a un grupo de empresas frente al conjunto total de las mismas. La propuesta pasaría en este

caso a reflejar lo que quienes controlan la agenda desean, y los votantes sólo podrán decidir entre que rechazan más sí el status quo o la concreción de la propuesta. El mecanismo habría distorsionado su cualidad más fructífera: De ser capaz de indicarnos las preferencias de los electores, pasaría únicamente a indicarnos lo que estos rechazan. Perderíamos las garantías de obtener como consecuencia de la realización de la consulta una provisión pública eficiente.

4.b. EL CASO DE LA CONSULTA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La Provincia de Buenos Aires reformó su constitución en 1994. Sin embargo, el proceso que llevó a este decisivo cambio se inicia varios años antes, a través del empleo de un mecanismo como el estudiado. Aún cuando cabe reconocer que la consulta realizada en la Provincia no resulta un caso ortodoxo de aplicación del método, trascendiéndolo en orden a resultados y cuestiones implicadas, permite observar el funcionamiento del modelo cuando se lo utiliza para conocer las preferencias del electorado no ya sobre la provisión de un bien público específico sino sobre actividades gubernamentales en general.

A continuación nos detendremos en las particulares modalidades que asumió la Consulta de 1989, para luego analizar los determinantes del resultado verificado, los problemas verificados y el aprendizaje mostrado por el Setter en el Proceso de Reforma que culmina en 1994.

4.b.1 PRIMERA INSTANCIA: ANTECEDENTES DE HECHO.

El 5 de diciembre de 1989 se sancionó la ley provincial 10859, que fue promulgada el 19/12/89 por decreto 5766 de 1989. La mencionada ley contemplaba la Reforma de la Constitución por vía legislativa, establecía que el Gobernador debía convocar al electorado de la Provincia para que se pronuncie en pro o en contra de la reforma aprobada por la legislatura dentro de los 180 días de su sanción. Plazo que se vería prorrogado por otros 180 días por medio de la ley 10900.

La votación era obligatoria para todos los habitantes de la Provincia que se hallaran empadronados, para quienes sin estar empadronados tuvieran 18 años cumplidos y, aún para los que cumplieran años el 5/08/90. El total de empadronados ascendía a 7.476.268 ciudadanos. Se calculó el costo de la Consulta U\$ 2.000.000.

¹⁴ Grupo Sophia (1995)

Finalmente el ejecutivo convocó al electorado mediante decreto 1287 del 90 , modificado por el decreto 2325 del mismo año, a un plebiscito para el día 5 de agosto de 1990.

4.b.1.1 Análisis de la Propuesta

La propuesta que se sometía al electorado consistía en una Reforma de la Carta Magna Provincial, que surgía del acuerdo político logrado por los dos partidos mayoritarios en el orden provincial, y que se encontraba aprobada por la legislatura provincial. La reforma era sustancial, modificaba 98 de los 200 arts.. Los ejes de la Reforma resultaban:

- a) Autonomía Municipal
- b) Reelección al gobernador.
- c) Defensa Del Medio Ambiente
- d) Amparo
- e) Reelección.
- f) Función Social de la Propiedad
- g) Participación Ciudadana.
- g) Facultad municipal para crear o aumentar impuestos y expropiar bienes.

La simple enumeración de los puntos principales de la Reforma permiten verificar que se trataba de un cambio cualitativo tanto en la forma en que se desarrolla la actividad gubernamental como en que se realiza la provisión de bienes y su financiamiento.

La autonomía municipal implica que el agente responsable de la provisión pública se traslada en ámbitos importantes desde el ámbito provincial al local. A su vez la facultad que se reconoce aquí a los municipios (consecuencia ineludible de su carácter autónomo) de crear o aumentar impuestos también modifica el orden establecido anteriormente en cuanto al financiamiento de la provisión. Se intenta por esta vía acercar la decisión de gasto a la de pago. El municipio, organismo que por naturaleza se encuentra en el contacto más directo con el ciudadano-votante será ahora el agente de la provisión de las actividades que éste le demande y también el encargado de cobrarle por las mismas.

A lo expuesto cabe agregar que la declaración sobre la función social de la propiedad amplía el poder del Estado Provincial en su capacidad de regular el desarrollo de la actividad privada. Por lo que las consecuencias de la propuesta no se limitan al ámbito público, sino que se extienden más allá de éste, alcanzando la regulación de lo privado.

Además de lo expuesto la propuesta implicaba reconocer amplias facultades de participación a los individuos en la actividad pública a través del reconocimiento de mecanismos de participación

ciudadana, la inclusión de institutos de recepción jurisprudencial como el amparo, y cambios políticos importantes como la posibilidad de reelección del Gobernador.

El electorado debía pronunciarse o a favor de este complejo cambio u optar por su rechazo, manifestando que la actividad gubernamental continuara ofreciéndose de acuerdo a la distribución de potestades vigentes.

4.b.1.2 Errores Metodológicos de la Consulta

La importancia que reviste la Reforma de una Constitución en la vida institucional de un Estado, ocasiona que los medios para que se efectúe un acto de tanta trascendencia se encuentren reglados y exijan determinadas formas.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires exigía como medio idóneo para reformas de entidad la aprobación de una ley que aprobara la necesidad de reforma, y la posterior elaboración y sanción a través de una Constitución Constituyente convocada a tal efecto¹⁵.

El Propio poder Ejecutivo Provincial en sus mensajes del 11 de diciembre de 1987 y del 2 de mayo de 1998 (Inauguración del 117º Período Legislativo LP), había propiciado la reforma por esta vía. Sin embargo, se aprobó el cuerpo de la Reforma por vía legislativa, con el posterior pronunciamiento del electorado.

4.B.2 LOS RESULTADOS.

4.b.2.1 La importancia de los problemas de información en la decisión del votante.

El caso en estudio permite observar uno de los fenómenos que deben enfrentar todos los mecanismos que intentan solucionar el dilema de la eficiencia en la provisión pública, enfocándolo como un problema de demanda. Nos hemos referido a él en las primeras páginas de este trabajo, se trata del problema de información. También hemos señalado que la incidencia del mismo es relativamente mayor cuando se trata de un caso de provisión de actividad gubernamental en general, como el que aquí tratamos.

El mecanismo en estudio implica que para que un ciudadano pueda efectuar un voto de acuerdo a sus verdaderas preferencias, previamente debe poder evaluar a ésta correctamente.

Quién efectúa la propuesta debe preocuparse por que la misma no resulte ni ambigua ni vaga (Smith, 1999). Si el propósito no resulta claro, el ciudadano no votará de acuerdo a sus reales preferencias (dado que no puede comparar las opciones a las que se enfrenta), sino que lo hará de acuerdo a su mayor o

¹⁵ Puede consultarse en el anexo el texto e interpretación del artículo de la Constitución provincial en el texto vigente al momento de decidirse la Reforma.

menor adversidad al riesgo. Tendrá frente a sí la situación de status quo, en la que conoce como se efectúa la provisión y cuanto le cuesta. Por otro lado se le ofrece una propuesta de la que desconoce efectivamente tanto como se realizará la provisión como su eventual costo.

La causa del voto no es ya la que se pretendía captar, sino que únicamente muestra la mayor o menor adversidad al riesgo del votante.

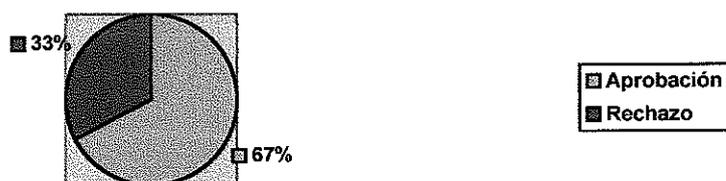
Lógicamente, si la propuesta alcanza 98 artículos de una Constitución Provincial que abarcan la complejidad anteriormente expuesta, la posibilidad de que se produzcan problemas de información con los resultados señalados se transforma en una amenaza cierta.

A continuación evaluaremos como a través de sucesivas encuestas, el electorado provincial fue variando su predisposición a votar a favor de la Reforma, y analizaremos las consecuencias de las mismas.

Cuando faltaba poco más de un mes para la realización de la consulta, al 1 de julio de 1990, los encuestadores encontraban una clara supremacía del SI en los sondeos realizados. Posteriormente, la campaña por el NO tornaría el resultado impredecible.

Un mes más tarde, el 01/08/90, la lectura de la encuesta realizada mostraba esta situación. El electorado se manifestaba en un 37% por el NO, un 32% por el SI, y se mantenía un 31% de Indecisos. A tan sólo cuatro días de la consulta el resultado era incierto.

La Consulta efectuada el 5 de agosto, arrojó finalmente un resultado muy claro 67.2% de votos por el NO, frente a un 32.8% de votos por el SI.



A la hora de evaluar la repercusión que en este resultado pudo haber tenido la deficiente información con la que contaban los electores, contamos con datos sobre el grado de conocimiento que manifiestan poseer los votantes sobre el contenido de la reforma que se les proponía.

Tabla 3- La información y el comportamiento en el Voto

	VOTANTES SI	VOTANTES NO
Manifiestan Conocer la Nueva Constitución	61.8 %	45%
Manifiestan NO Conocerla	38.2 %	54.1%
No Contesta	0%	0.9%

Se puede advertir, entonces, como dentro del total de electores que optaron por rechazar la propuesta primaba el desconocimiento de su contenido (54,1%); mientras que quienes manifestaron su voluntad de Reforma, poseían un conocimiento destacable de la misma (un 61.8% de los mismos se manifestó en ese sentido). Cuando se solicitó a quienes votaron negativamente que revelaran los determinantes de sus votos un 19% designó directamente a la falta de información y otro 13% voto en idéntico sentido por no encontrar claro el propósito de la reforma¹⁶.

El resultado muestra el impacto que sobre el resultado final de la propuesta origina la falta de información adecuada. A ello debe agregarse, como la mayoría de los encuestadores afirma, que la campaña por el NO se organizó relativamente mejor que su contraria. Focalizó sus objeciones a la Reforma en pocos puntos (facultad de los municipios de cobrar impuestos, función social de la propiedad, reelección y metodología) y logró llegar con ellos a la mayoría del electorado. Por su parte la campaña por el SI no logró ni el objetivo básico de dar a conocer la Reforma al conjunto del electorado ni tampoco dar respuesta a las objeciones que le planteaban.

Esto condujo a una situación en que un porcentaje estimable de ciudadanos debió seleccionar no de acuerdo a sus reales preferencias, sino de acuerdo a su adversidad al riesgo.

4.b.2.2 Análisis de los determinantes de la Votación.

Es necesario evaluar a continuación los determinantes del comportamiento de los votantes. Contamos para ello con una encuesta efectuada con posterioridad al comicio en que se solicitaba a los participantes que manifestaran las causas de su aprobación o su rechazo¹⁷.

¹⁶ En la Tabla que se ubica a continuación pueden encontrarse los datos referidos

¹⁷ Los datos analizados provienen de una encuesta realizada en boca de comicios por el *Centro de Estudios Opinión Pública*, sobre 19 partidos del conurbano bonaerense y para 593 casos. La forma

Los resultados expuesto en tabla que se agrega a continuación nos permite evaluar la importancia que asignó el electorado provincial a la metodología empleada. El mecanismo idóneo, como hemos dicho, resultaba la convocatoria a una Convención Constituyente, ello determinó planteos de inconstitucionalidad hacia la reforma votada por la legislatura Provincial. Nótese que dentro de las razones que manifestaron los ciudadanos que votaron por el no un 16 % se mostró contrario a la metodología empleada. A estos errores de diseño debe agregarse las falencias de comunicación al electorado sobre el contenido concreto de las reformas, que comentáramos ut supra, y que implican un 32.3% de los determinantes del rechazo.

Tabla 4- Los Determinantes del Voto en La Consulta de 1990.-

Razones del Voto Negativo		Razones del Voto Afirmativo	
Falta de Información	19.3%	Cambio Positivo de la Reforma	64.8%
Contenido Reforma	19%	Apoyo al Gobierno	12.7%
Metodología Empleada	16%	Contra Dirigentes del NO	12.7%
Inoportuna	14.8%	Por artículos Interesantes	9.1%
No es claro el Propósito	13%	Por Participación del Pueblo	3.6%
Desconfianza Política Impulsada	10%		
Cañero	8.8%		
Falta de credibilidad en Cumplimiento	8.8%		
Algunos Artículos Propuestos	8.5%		
Atribuciones tributarias a los Municipios	6.3%		
La considera una farsa	5.7%		
No cree en la Política	4.5%		
Maniobra Reeleccionista	3.9%		
Hay que Cambiar Gobierno no leyes	3.0%		
Otros	2.7%		
No Sabe	0.6%		

Como señaláramos, los ejes de la campaña por el No se habían centrado en la función social que le asignaba la reforma a la propiedad, la autonomía municipal y su consecuencia directa: facultades

elegida es la de Cuestionario Abierto, indicándose con ello que se receptaban respuestas espontáneas. Cada participantes podía a su vez señalar más de una opción, por lo que el total suma más de 100%.

tributarias a los municipios y sobre todo en el mecanismo utilizado. Hemos visto el impacto que tuvo este último en el resultado de la votación.

Pero los ciudadanos consideraron en un 6,3% que determinaba su voto negativo la potestad tributaria que se otorgaba a los municipios.

Un 8.5% por no estar de acuerdo con algunos artículos. Este último porcentaje, dado el desconocimiento general que manifestaron los votantes del no frente al contenido de la Reforma, se relaciona directamente con los temas que habían sido eje del debate público, y que no son otros que los que señaláramos anteriormente.

Existe también un porcentaje significativo de votos contrarios a la reforma que se explican por razones políticas de coyuntura. Un 8.8 % votó en contra del Gobernador, un 8.8 por falta de credibilidad en que se cumpla lo prometido de parte los gobiernos, un 4.5 por descreimiento en la política en general, o que considerar a la reforma una maniobra reeleccionista.

Estos resultados muestran otras tantas fallas del mecanismo empleado. Al ya señalado de la información incompleta debe agregarse un defecto de diseño en la propuesta. Resulta contrario al método tamaño diversidad de objetos incluidos en una única propuesta, más aún cuando ello se encuentra cuestionado constitucionalmente.

4.B.3. SEGUNDO INSTANCIA: REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y APRENDIZAJE DEL SETTER.

4.b.3.1 Antecedentes:

En diciembre de 1993 la legislatura provincial sancionó la ley 11488, promulgada mediante decreto Del Ejecutivo 4598/93. En su art. 6 establecía que el Ejecutivo debía convocar a elecciones para convencionales dentro de los 120 días de sancionada. El ejecutivo dictó el decreto 77/94 a través del cual estableció la simultaneidad de las elecciones de Convencionales Nacionales y provinciales.

Votaron 6.348.875 electores de los cuales 5.990.832 fueron votos válidos y 358034 anulados y en blanco. El Frejufe 2.553.779, 46.62% y 40%22 de los emitidos. Frente Grande 969.309 16.17% y 15.26. UCR 948923, 15.83% y 14.94. Modín 817390 13.64 y 12.87.

La reforma constitucional se sancionó el 13 de septiembre de 1994.

4.b.3.2 El Aprendizaje del Setter.

Puede evaluarse la influencia que tuvo el fracaso de la primera propuesta, sobre la Reforma Constitucional aprobada.

El setter contaba con información adecuada sobre los determinantes del voto que habían causado el intento fallido, y a partir de los mismos diseñó la nueva Reforma.

Cabe notar que esta vez se apeló a una Convención Constituyente, atendiendo a la claridad con la que se había el electorado opuesto a la vía legislativa.

Tampoco se incluyeron temas que resultaron muy irritativos en el primer intento. Desaparece el tratamiento de la Autonomía Municipal (aún en contra del art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994) y en consecuencia las potestades tributarias permanecen a cargo del Poder Central. Por último, se desiste de otorgar función social a la propiedad.

Si bien en este caso no se trata efectivamente de una nueva consulta (recordemos que la Reforma se efectúa a través de una Convención Constituyente) podemos comparar el caudal de votos que obtuvieron sumados los partidos mayoritarios en las elecciones de 1989, con el obtenido en la Consulta (ambos apoyaron la Propuesta de Reforma de 1990) y finalmente con el que surge de la elección de constituyentes de 1994, esta vez los colocamos en forma desagregada, debido a que no existe identidad de criterios sobre la oportunidad de la Reforma en esta elección). Ello nos permitirá estimar el grado de aprobación que el electorado manifestó en esta oportunidad.

Tabla 5- Desempeño Electoral y aprendizaje del Setter

<i>Elecciones</i>	<i>Porcentaje obtenido por las principales fuerzas electorales</i>
1989 Presidenciales	85%
1990 Consulta	32.8%
1994 Constituyentes	46.62% (FREJUFE) 15.83% UCR

Con las limitaciones que la aproximación efectuada implica, puede sostenerse que el Setter ha logrado en esta oportunidad captar en forma adecuada los determinantes del voto del electorado. El dato sobre las elecciones de 1989 se coloca a efectos de considerar el caudal de votos que estos partidos obtienen en

los procesos electorales ordinariamente. Puede observarse la gran caída que experimentan en la Consulta de 1990, y como este número asciende nuevamente con la elección de constituyentes de 1994. El Partido que propone la Reforma obtiene por sí sólo un 46.62% de los votos, mientras que el radicalismo que se había manifestado en contra de la Reforma en el seno de la legislatura se encuentra en su piso histórico.

5- CONCLUSIONES.

El referéndum ha mostrado ser un mecanismo eficaz para solucionar problemas de eficiencia en la demanda de provisión pública, ya se trate de bienes o de actividades gubernamentales en general. Sin embargo, esta afirmación se encuentra sujeta a serias restricciones. La consistencia en la implementación del modelo dependerá, en todo caso, de:

→ Un buen diseño de la Propuesta que permita al elector calcular beneficios y costos asociados Esta exigencia fue debidamente internalizada en el caso de la Consulta Popular del Partido de Gral. Pueyrredón. El ciudadano conocía de antemano en forma estricta que bienes y en que cantidad se le ofrecían, y por otra parte se encontraba perfectamente delimitada la carga que se encontraba asociada. Un diseño defectuoso trae aparejado como consecuencia que el voto se realice de acuerdo a consideraciones distintas a las reales preferencias del elector, como por ejemplo la aversión al riesgo que este sufra. Analizamos la presencia de este fenómeno en el caso de la Consulta de la Provincia de Buenos Aires. Otra consecuencia disvaliosa es la infravaloración de los costos o de los beneficios esperados de la propuesta, produciendo un elección distorsiva. Ello se produjo en la propuesta para determinar el presupuesto de la comuna realizado en Massachusetts, y estudiado en el Capítulo 1.

→ La correcta delimitación del objeto. Siempre resultará conveniente que el objeto de la propuesta sea único, para evitar un trade-off que nos conduzca al log rolling. Una utilización para varios items de naturaleza diversa puede además generar inconsistencia: En el caso de la Consulta para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires la propuesta con objeto múltiple de items condujo al rechazo de una parte del electorado que se encontraba en contra de un pequeño grupo de los mismos. Teóricamente cabría esperar que de presentarse en propuestas separadas, muchos habrían pasado la prueba con éxito.

Por otra parte, en el caso que se decida implementar el mecanismo para la provisión de actividad gubernamental en general, crece la importancia que asume la debida limitación del objeto. Ello se debe a que en este caso los problemas de información aumenten de tamaño. Si a esta situación la agravamos con una mala delimitación, los problemas de información serán más serios y el elector se verá imposibilitado de votar de acuerdo a sus reales preferencias.

→ El nivel gubernamental en el que se presenta. Aún cuando el referéndum puede ser utilizado en cualquiera de los tres niveles de gobierno de nuestra organización federal¹⁸, cuanto menor es el tamaño del grupo en el que se lo emplea mayores son los incentivos del elector para votar. Ello resulta del cálculo personal sobre la importancia del voto para modificar el resultado de la elección.

→ Las previsiones sobre un eventual control de agenda. Siempre deberá prestarse atención al eventual control de agenda que practiquen los grupos de presión y los políticos sobre las propuestas. Su

¹⁸ En el Anexo se incluye la recepción del instituto en la Constitución Nacional, en las Cartas Provinciales y en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

amenaza se transforma en el talón de Aquiles del sistema. Una forma de evitar sus nocivas consecuencias es propiciando un buen estado de discusión previo a la votación sobre la propuesta. Ello logró en Suiza que los políticos reformen a las mismas durante el periodo, o directamente las reemplacen por otra nueva.

→ La buena utilización de la información obtenida. La realización de un referéndum –aún frente a un rechazo de la propuesta- permite al setter aprender a partir de la información obtenida, y lograr de esta manera una mejor propuesta en la segunda oportunidad. Analizamos cómo la Reforma De la Constitución Provincial de 1994, fue acorde con los determinantes del voto de la Consulta de 1990. Sin embargo, la información puede ser utilizada por el setter contra el ciudadano, si el número de intentos para que la propuesta pase se encuentra limitado en el tiempo –como ocurrió en Oregon -. Esta característica no se da en ninguna de las jurisdicciones de nuestro país, aún cuando debe esperarse que en modelos de referéndum real con propuesta no repetible, tanto el ciudadano como el político entiendan que la propuesta incluye una amenaza tácita de no provisión en caso de fracaso.

Reunidas estas condiciones es dable esperar la toma de decisiones públicas eficientes a través del empleo del modelo. A ello debe agregarse el efecto político positivo sobre el comportamiento de los votantes y el de los políticos, que se predice generara su utilización. En los primeros debiera observarse un fortalecimiento de las virtudes cívicas, y ello beneficia no sólo la provisión de bienes sino que garantiza el funcionamiento del sistema democrático como un todo. Limita en los segundos la capacidad de comportamiento estratégico en el periodo de tiempo que transcurre entre elección y elección. El caso de la Consulta de Buenos Aires mostró como el electorado puede rechazar una iniciativa que surge del acuerdo de los partidos mayoritarios en ejercicio del Gobierno.

De lo expuesto puede concluirse que el referéndum es apto también para completar a la democracia representativa y consolidarla, dándole eficiencia y transparencia a las decisiones que puedan someterse a su influjo.

Permanece, sin embargo, un amplio aspecto de su problemática sin resolver. Ejemplos de ello son la validación empírica de los referéndum hipotéticos, la evaluación del efecto político positivo a la hora de enfrentar el pago de los compromisos asumidos por los votantes y los problemas de eficiencia que eventualmente se producirían en el caso de que las propuestas logren reflejar preferencias pero no su intensidad.

Algunos de ellos podrían estudiarse en posesión de mayor información sobre los resultados de la consulta popular de Mar del Plata, otros necesitarían de nueva evidencia empírica. Hemos presentado un proyecto en la Provincia de Neuquén para la implementación del mecanismo¹⁹. Fue aprobado y se

¹⁹ Para mayores precisiones sobre el proyecto presentado puede consultarse el Anexo colocado a continuación.

encuentra a consideración de los municipios. Ello limita actualmente nuestras posibilidades de efectuar nuevos ensayos empíricos, debiendo en consecuencia limitarnos a los resultados expuestos.

ANEXO

CONTENIDO.-

Como contenido de este anexo se reseñan las principales características del Proyecto presentado en la Provincia de Neuquén, como así también parte de la información recopilada y que acredita la posibilidad institucional de la aplicación del mecanismo.

Se incluye también un cuadro comparativo sobre la recepción provincial de la Consulta Popular en las diferentes constituciones provinciales y en la Constitución Nacional. Ello permite, en cada caso, verificar las posibilidades de implementación las diferentes jurisdicciones. Se opta por la Consulta Popular en general (comprende tanto el referéndum como el plebiscito) porque lo que en el Derecho y economía comparadas suele denominarse referéndum en nuestro país suele ser denominado plebiscito.

Se presenta también un cuadro en el que se comparan los textos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934, el de la Reforma de 1990 y el de la Reforma de 1994. El mismo justifica algunas de las conclusiones a las que se arriba en el capítulo 4 de la tesis.

I.- EL PROYECTO PRESENTADO EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN.

El Proyecto denominado "Mecanismos de Participación Semidirecta y Provisión Pública de Bienes" fue presentado ante el COPADE durante 1998. Dicho organismo seleccionó a su autor como Joven Entrepeneur y, posteriormente el proyecto terminó siendo aprobado por la Subsecretaria de Asuntos Municipales de la Provincia de Neuquén, mediante Expte 2200-23540/99. A consecuencia de lo expuesto se puso al mismo a consideración de los Municipios de la Provincia, con las limitaciones que determinan las Cartas Orgánicas de los Municipios de Primera Categoría y las reglamentaciones legales vigentes.

El proyecto intentaba justificar los beneficios de eficiencia en la provisión pública y políticos que se pretende obtener con el empleo del mecanismo.

Posteriormente se presentaba un diseño del modelo que se ponía a consideración de los decisores políticos. Se optó por no darle un contenido concreto, como por ejemplo "propuesta de consulta para el financiamiento del bien x", a efectos de no limitar la utilidad del proyecto a los municipios que sufrieran el particular problema que resolvería la provisión eficiente de x.

El modelo ofrecido era, en ese sentido, formal. Ello permitiría que cada Municipio de acuerdo a sus particularidades, pudiera evaluar su utilización para su problemática específica.

Una vez decidido a nivel municipal el contenido específico de la propuesta se realizaría la adecuación de la misma al caso concreto.

La información que a continuación se acompaña permite afirmar que no existen problemas legales para su implementación en Municipios de Segunda y Tercera Categoría. En los Municipios que se dictan su propia Carta Orgánica debe tenerse en cuenta las eventuales limitaciones que expresamente contengan, atinentes a la utilización de consultas y plebiscitos.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN.

Del Régimen Municipal.

Art. 182. Todo centro de población que alcance a más de quinientos habitantes constituye un municipio que será gobernado por una Municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley orgánica que en su consecuencia dicte la Legislatura y que estará investida de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular.

Art. 185. Los municipios se dividirán en tres categorías:

- 1) Municipios de primera categoría, con más de 5.000 habitantes.
- 2) Municipios de 2da. categoría, con menos de 5.000 y más de 1.500 habitantes.
- 3) Municipios de 3ra. Categoría, con menos de 1.500 y más de 500 habitantes.

Los censos nacionales, provinciales y municipales, legalmente aprobados, determinarán la categoría de los Municipios, la que no podrá ser rebajada sin previo reajuste aprobado por ley a dictarse.

Decreto 1759/94.

Art. 1. Entiéndase por Comisiones de Fomento Rurales todos los centros de población entre 250 y 500 habitantes reconocidos como tales en la actualidad o en el futuro por el Poder Ejecutivo Provincial, dependiendo del mismo en forma exclusiva, dotándosela de atribuciones y responsabilidades, para desarrollar funciones del poder administrador.

Nota:

Actualmente se encuentra en estudio la posibilidad de efectuar una reforma de la constitución provincial, que convertiría a las Comisiones de Fomento en Municipios de 3ra. categoría.

Ley N° 53

Título I

Art.1

Los Municipios de Primera Categoría organizarán sus municipios de acuerdo con lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas. Tendrán las atribuciones taxativamente enumeradas por el art. 204 de la Constitución Provincial. En materia contable y financiera estarán sometidos a las mismas limitaciones impuestas por esta ley a los demás municipios y al contralor del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Título 2- Normas comunes a los Municipios de 2da y 3ra

Capítulo II- De los Derechos de Iniciativa, Referéndum y Revocatoria.

Iniciativa

Art. 8. Veinticinco electores de los municipios de tercera categoría o cincuenta de los de segunda podrán proponer ante la Comisión Empadronadora la sanción o derogación de cualquier ordenanza. La respectiva petición deberá ser expuesta al público y se abrirá inmediatamente una lista de adherentes a la misma, a la que ingresarán los electores que, compareciendo ante la Comisión y acreditando tal calidad ratifiquen con su firma el apoyo de la misma. Si dentro de un plazo de 30 días, la iniciativa recibe la adhesión de por lo menos el 15% de los integrantes del cuerpo electoral, deberá ser tratado dentro de los 20 días por el Concejo Deliberante o la Comisión Municipal. En caso de pronunciamiento negativo de estos cuerpos, la iniciativa será sometida al referéndum popular, el que se llevará a cabo en la 1ra elección ordinaria salvo el caso de que la iniciativa hubiera sido respaldada por más del 25% de los electores, en cuya hipótesis el referéndum deberá dentro de un plazo de 45 días. Para que sea válido el pronunciamiento popular respectivo, deben votar por lo menos la mitad más uno del cuerpo electoral, decidiéndose por mayoría absoluta de los votantes. En ningún caso se podrá mediante la iniciativa popular, derogar impuestos existentes ni disponerse la ejecución de gastos no previstos sin arbitrar los recursos correspondientes.

Las ordenanzas sancionadas o derogadas en virtud del procedimiento reglado en el párrafo anterior no podrán ser consideradas nuevamente por la Comisión o Concejo en el periodo electoral en que se produjo el pronunciamiento popular.

A) Referéndum.

Art. 9. La autoridad ejecutiva del municipio convocará al cuerpo electoral a referéndum popular en los siguientes casos:

- a) Concesiones de servicio público por más de diez años.
- b) Empréstitos cuya completa amortización exceda del mismo plazo.
- c) Municipalización de servicios públicos.

d) Cuando una iniciativa popular formulada en las condiciones prescriptas en el artículo anterior no sea resuelta favorablemente por el Concejo o la Comisión Municipal.

Para la validez del referéndum se requiere que haya votado por lo menos la mitad más uno de los componentes del cuerpo electoral.

Capítulo XIII- De los Recursos Municipales.

Art. 66. Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas provenientes de:

- 1) Impuestos a la propiedad Inmobiliaria.
- 2) Impuesto a las actividades lucrativas.
- 3) Alumbrado, limpieza, riego y barrido.
- 4) Derecho de faneamiento e inspección veterinaria, que se abonará en el municipio donde se faenan las reses y demás artículos destinados al sustento de la población, cualquiera sea su naturaleza. (...)
- 5) Inspección y contraste anual de pesas y medidas.
- 6) Venta y arrendamiento de los bienes municipales, permiso de uso de playas y riberas en jurisdicción municipal; producido de hospitales u otras instituciones y servicios que traduzcan ingresos.
- 7) Explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales en jurisdicción municipal.
- 8) reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.
- 9) Edificación, refacciones, delineación, nivelación y construcción de cercos y veredas.
- 10) Colocación de avisos en el exterior e interior de vehículos en general, estaciones de ferrocarril, cinematógrafos, cafés y demás establecimientos públicos,; colocación, inscripción y circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remate, escudos, volantes y toda otra publicidad o propaganda escrita u oral, hecha o visible en la vía pública con fines lucrativos o comerciales.
- 11) patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos; rifas autorizadas con fines comerciales; teatros, cinematógrafos y circos y salas de espectáculos en general.
- 12) Patentes de vehículos automotores, para el transporte de pasajeros y de carga, de carruajes, carros, tranvías y en general todo vehículo de tracción mecánica o a sangre y el derecho de registro de conductores.

- 13) Patente de animales domésticos.
- 14) Patente de mercados y puestos de abasto.
- 15) Derechos de piso en los mercados de frutos del país y de ganado.
- 16) Patentes y visas de vendedores ambulantes en general.
- 17) Patentes de cabaret.
- 18) Funciones, bailes y espectáculos públicos en general; con excepción de los que realicen las entidades sociales, culturales y deportivas con fines benéficos.
- 19) Inspección o inscripción de mercados, puestos de abasto, negocios que expendan bebidas alcohólicas t cualquier clase de industrias o comercio.
- 20) Fraccionamiento de tierras, catastro y subdivisión de lotes.
- 21) Desinfecciones.
- 22) Colocación e inspección de cables, líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, estacionamiento de vehículos, y toda ocupación de la vía pública y su subsuelo, en general.
- 23) Inscripción e inspección de inquilinatos, casa de vecindad, de departamentos, cabarets, garages de alquiler y establos.
- 24) Derechos de oficina y sellado de las actuaciones municipales, copias, signaturas de protestos.
- 25) Derechos de cementerio.
- 26) Derogado- Ley N° 244.
- 27) Licencia de caza y pesca con fines comerciales.
- 28) Inspección y contrato de medidores, motores, generadores, de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública se declaren sujetas a contralor municipal.
- 29) Porcentajes asignados a la municipalidad por las leyes impositivas de la provincia y por lo que les correspondan por la participación que a ésta se le otorgue sobre el producido de impuestos nacionales.
- 30) Derechos y multas que por disposición de la ley le correspondan a la municipalidad y que esta establezca por infracción a sus ordenanzas.
- 31) Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales.
- 32) las donaciones, legados y subvenciones que acepten los Concejos Municipales a las Comisiones Municipales.
- 33) Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución.

Art. 67. La percepción de contribuciones municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ellas se procura.

Los órganos del gobierno municipal tienen por lo tanto amplias atribuciones para especificar los gastos que deben pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones de las que resulten de la aplicación de los mismos a las aludidas necesidades colectivas.

II.- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA

Capítulo Segundo. Nuevos Derechos y Garantías.

Art. 40. El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a CONSULTA POPULAR un proyecto de Ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrá consultar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

III.- INFORMACIÓN RELATIVA A LA CONSULTA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La Reforma de la Constitución Provincial en el Texto de 1934.

Art. 192 Esta Constitución sólo podrá ser reformada por el siguiente procedimiento:

a) El proyecto de reforma será tramitado en la forma establecida para la sanción de leyes, debiendo contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras para ser aprobado. La ley indicará si la reforma será total o parcial, y en este último caso las partes o los artículos que serán reformados.

b) La misma ley establecerá si ha de convocarse o no a una convención reformadora. En este último caso la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a plebiscito en la primera elección que se realice. El voto será expresado en pro o en contra de la enmienda y su resultado será comunicado por la Junta Electoral al Poder Ejecutivo y a la Legislatura, para su cumplimiento.

Nota: Sobre la posibilidad de reformar distintas materias mediante una enmienda, es decir sin convocar a una convención, deben destacarse los conceptos vertidos por el Convencional de 1934, Rodolfo Moreno, en momentos de fundar el despacho de Mayoría. El sistema que propiciaban era que para el caso de una Reforma Fundamental, procede la Convención Constituyente, mientras que para los casos de Reforma Parcial, podrá la legislatura suplir el inconveniente. (Diario de Sesiones Convención Constituyente, pag. 303). Advierten también los comentaristas que no corresponde someter a una respuesta afirmativa o negativa cuestiones diversas que no guarden relación entre sí (Cueli, 1996).

La Propiedad

	<u>Texto 1934</u>	<u>Texto 1990</u>	<u>Texto 1994</u>
<u>La Propiedad</u>	<p><u>Art. 27.- La propiedad es inviolable, y ningún habitante puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.</u></p>	<p><u>Art. 27 La actividad económica y el capital deben estar al servicio del hombre, y cumplir una función social. El estado orientará las actividades económicas de acuerdo a los principios de esta Constitución, elaborando planes con la participación de los sectores sociales y económicos correspondientes.</u></p> <p><u>La propiedad privada es inviolable en el marco de su función social. La expropiación por causa de utilidad pública procederá previa calificación por ley y pago de una indemnización justa.</u></p>	<p><u>Art. 31 La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la provincia puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley.</u></p> <p><u>La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.</u></p>

El Régimen Municipal

	Texto 1934	Texto 1990	Texto 1994
<u>Del Régimen Municipal</u>	<p><u>Art 181 La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo Unipersonal y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros no podrán ser menos de seis ni más de 24, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitades y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan senadores y diputados en la forma que determine la ley.</u></p> <p><u>Art. 182 La legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente todos los intereses y servicios locales con sujeción a las siguientes bases: (...)</u></p> <p><u>Art. 183 Son atribuciones inherentes al régimen municipal las siguientes: (...)</u> <u>d) Votar anualmente el presupuesto y los recursos para costearlo....</u></p> <p><u>Art. 184 Las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones:...</u> <u>2) Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos en una Asamblea compuesta por los miembros del Consejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.</u> (...)</p>	<p><u>Art. 181 El Municipio es una comunidad natural, dotada de autonomía institucional, política, económica financiera, tributaria y administrativa con arreglo a las normas de esta Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten.</u> <u>El gobierno y la administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo Unipersonal y un Departamento Colegiado, cuyos miembros no podrán ser menos de seis ni más de 24, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitades y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan senadores y diputados en la forma que determine la ley.(...)</u></p> <p><u>Art. 182. Cada Municipio podrá dictar su carta Orgánica por Convención convocada a tal efecto.</u></p> <p><u>Art. 183 Son recursos de las municipalidades:</u> <u>a) Los impuestos que establezcan. La facultad de crear impuestos podrá ser concurrente con la de la Provincia y estará limitada por los compromisos asumidos por ésta con la Nación o con otras provincias.</u></p>	<p><u>Art 190 La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo Unipersonal y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros no podrán ser menos de seis ni más de 24, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitades y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan senadores y diputados en la forma que determine la ley.</u></p> <p><u>Art. 191 La legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente todos los intereses y servicios locales con sujeción a las siguientes bases: (...)</u></p> <p><u>Art. 192 Son atribuciones inherentes al régimen municipal las siguientes: (...)</u> <u>e) Votar anualmente el presupuesto y los recursos para costearlo....</u></p> <p><u>Art. 193 Las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones:...</u> <u>2) Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos en una Asamblea compuesta por los miembros del Consejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.</u></p>

IV.- LA CONSULTA POPULAR EN LAS CARTAS PROVINCIALES

Provincia	Objeto	Trámite	Efectos	Materias Excluidas
Bs. Aires	Consulta Popular sobre: a) asuntos de especial trascendencia para la provincia (plebiscito) y b) sobre proyectos de leyes (referéndum). Bajo la denominación de plebiscito se contempla la consulta popular aprobatoria de enmiendas constitucionales. Para el ámbito municipal se propicia la incorporación en la LOM de los institutos de la democracia semidirecta.	El plebiscito puede ser convocado por el P.L. o por el P. E. El trámite se rige por una ley específica. El referéndum lo convoca el P. L. por el voto de la mayoría absoluta de ambas cámaras.	El plebiscito puede ser facultativo o vinculante (en tal caso se requiere la mayoría absoluta de ambas cámaras). El referéndum es obligatorio. Ratificado el proyecto queda promulgado como ley en forma automática.	No se especifican.
Catamarca	Consulta popular sobre asuntos de interés general para la provincia (plebiscito) y sobre ratificación, reforma o derogación de normas Jurídicas, convenios o leyes provinciales. Se incluye entre los institutos que deben tener las cartas municipales.	La ley determina la oportunidad, condiciones y efectos de ambos institutos.	No se especifican.	Se excluye el presupuesto y la materia impositiva.
Corrientes	El referéndum es de aplicación en el ámbito municipal.			
Córdoba	Consulta popular para todo asunto de interés general para la provincia y referéndum en los casos previstos por la constitución.	El referéndum lo convoca el P.L. Para la aprobación de leyes de cesión de territorio provincial y de fusión de municipios, respectivamente.	No se especifican.	No se especifican.
Chaco	Consulta Popular de objeto genérico.	La convocatoria compete al P.L. (o los consejos municipales) por las dos terceras partes de sus miembros	La consulta es vinculante. Para su eficacia se exige la concurrencia de un número de votos emitidos superior al 50% de los electores inscriptos. Para su aprobación se exige un voto afirmativo de más del 50% de los válidamente emitidos.	No se especifican.
Chubut	Consulta popular sobre: a) asuntos de competencia del P.L. Y P.E. (plebiscito) y b) proyectos de leyes (referéndum). En materia municipal se aplica para: a) contraer ciertos empréstitos, b) conceder servicios públicos por más de 10 años	El plebiscito puede ser convocado por el P.L. o por el P.E. Dentro de sus respectivas competencias. El referéndum lo convoca el P.L. mediante una ley que no puede ser vetada. El trámite, las materias y la oportunidad de ambos se rigen por una ley específica.	El plebiscito es una consulta no vinculante y de voto facultativo. El referéndum es vinculante y su aprobación popular convierte al proyecto en ley.	No se especifican.
Entre Ríos	La contempla sólo en el ámbito municipal.	Se hace remisión a la LOM	No se especifican.	No se especifican.
Formosa	Contempla genéricamente al plebiscito y al referéndum.	Se hace remisión a la ley reglamentaria, y para el referéndum municipal a la LOM.		
Jujuy	Contempla genéricamente al plebiscito y al referéndum	Se hace remisión a la ley reglamentaria.		
La Pampa	No la contempla.			

Provincia	Objeto	Trámite	Efectos	Materias Excluidas
La Rioja	Prevé la consulta para someter al electorado las cuestiones de gobierno, la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas Jurídicas de significativa importancia.	No se determina la autoridad competente.	La consulta puede ser obligatoria o facultativa. Es obligatoria en caso de enmienda constitucional, modificación territorial, cambio de capital autorización de empréstitos extraordinarios y actos legislativos que sea conveniente consultar antes de su entrada en vigencia.	No se especifican.
Mendoza	Se contempla el referéndum para la aprobación o rechazo de una enmienda constitucional.	La ley determina la oportunidad, condiciones y efectos de ambos institutos.	No se especifican.	Se excluye el presupuesto y la materia impositiva.
Misiones	Se menciona genéricamente salvo los casos puntuales de referéndum aprobatorio de a) La ley de cesión de tierras provinciales a la Nación con pérdida territorial o de jurisdicción; y b) La enmienda constitucional.	La convocan el P.L. y los municipios.	En caso de aprobación de leyes de desmembramiento territorial y de enmienda constitucional el referéndum es obligatorio. En el segundo caso se requiere una cantidad de votos emitidos mayor al 50% de los electores inscriptos.	No se especifican.
Neuquén	Se la menciona genéricamente para su aplicación en los ordenes provincial y municipal.	Su regulación se remite a la ley, salvo los casos definidos por la constitución.	Se prevén los siguientes supuestos especiales de referéndum aprobatorio: a) De la ley modificatoria de los límites provinciales; b) De la ley modificatoria de la ciudad capital; c) de la ley de anexión o segregación de distritos; d) de la ordenanza aprobatoria de concesiones de servicios públicos de plazo superior a los 10 años; y e) de la ley de enmienda constitucional	No se especifican.
Santa Fe	No la contempla.			
Tucumán	No la contempla.			
Río Negro	Se menciona genéricamente al referéndum y la consulta para su aplicación en los ámbitos provincial y municipal.	Su regulación se remite a la ley las cartas municipales y la LOM salvo en los casos definidos por la constitución.	Se prevén los siguientes supuestos especiales de referéndum aprobatorio; a) De la ley de enmienda constitucional; b) De la ley de modificación de límites de municipios (anexión o segregación).	No se especifican.
Salta	Consulta popular sobre: a) Cuestiones de gobierno (plebiscito) b) Mantenimiento, reforma o derogación de normas Jurídicas de singular importancia (referéndum). En el orden municipal se aplica también para la modificación de los límites territoriales.	La convocatoria a consulta popular , en cualquiera de sus formas, debe realizarse por ley. Se aplica a los municipios conforme a la LOM	La validez y eficacia de la consulta dependen; a) de un número de votos emitidos mayor al 50% de electores inscriptos; y b) de un pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. El pronunciamiento es de acatamiento obligatorio para los poderes públicos.	Normas tributarias, presupuestarias y de gracia.

Provincia	Objeto	Trámite	Efectos	Materias Excluidas
San Juan	Consulta popular sobre: a) leyes especiales (alteración de los límites territoriales provinciales o de municipios); b) Cuestiones de importancia. En el orden municipal se aplica de acuerdo a la ley.	La consulta debe ser convocada por el P.L. mediante el voto de los dos tercios de sus miembros. La ley de convocatoria no puede ser vetada.	Las consultas expresamente previstas en la constitución son de voto obligatorio y efecto vinculante.	No se especifican.
San Luis	Consulta popular sobre: a) Proyectos de leyes especiales, modificación de límites provinciales y enmienda constitucional (referéndum), b) Cuestiones de importancia (plebiscito). Se aplica al ámbito municipal de acuerdo a las previsiones de la ley de la materia.	La consulta es convocada por la Cámara de Diputados mediante una ley que debe aprobarse con los dos tercios de los miembros del P.L. y que no puede ser vetada.	Las consultas expresamente previstas en la constitución son de voto obligatorio y efectos vinculantes, cualquiera sea el número de los votos emitidos. La consulta optativa requiere que se haya sufragado un número de votos superior al 50% de los electores inscriptos.	No se especifican.
Santa Cruz	Consulta popular sobre: a) Proyectos de leyes que afecten las instituciones y derechos constitucionales (referéndum), y b) asuntos de competencia del P.L. Y el P.E. (plebiscito). En el orden municipal se prevé la inclusión de la consulta popular para las cartas locales.	El referéndum es convocado por la Cámara de Diputados, mediante una ley que no puede ser vetada. El plebiscito puede ser convocado tanto por el P.L. como por el P.E.	El referéndum es de voto obligatorio y de efectos vinculantes. El plebiscito es de voto facultativo y efectos no vinculantes.	No se especifican.
Santiago del Estero	Se la menciona genéricamente dentro de los temas a incluirse en la LOM y las cartas municipales.			
Tierra del Fuego	Consulta popular sobre: a) reforma constitucional (referéndum); b) Asuntos de importancia. También se aplica en el caso de modificación de límites de la provincia. No se ha previsto expresamente para el orden municipal.	Es convocada por la legislatura, con el voto de los dos tercios de sus miembros.	La legislatura debe darle tratamiento parlamentario especial.	Leyes tributarias y de presupuesto.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Referéndum sobre la sanción, reforma o derogación de normas Generales y plebiscito (consulta no vinculante) sobre decisiones de competencia de los poderes públicos locales.	El referéndum es convocado por la legislatura, mediante una ley que no puede ser vetada o por el Jefe de Gobierno cuando la legislatura no hubiese tratado en el plazo establecido una iniciativa popular avalada por más del 15 %	El referéndum es de voto obligatorio y de efectos vinculantes. El plebiscito (consulta popular) es de voto facultativo y de efectos no vinculantes.	No pueden ser materia de referéndum las leyes sobre reforma del Estatuto Constitucional, tratados internacionales e interjurisdiccionales, tributos, presupuesto y las que requieran una mayoría agravada. Igual restricción corresponde a la consulta a excepción de la materia tributaria

BIBLIOGRAFÍA:

1. Bradbury Katherine L., "Can Local Governments give citizens What They Want? Referenda Outcomes in Massachussets", New England Economic Review, Inglaterra, (Mayo-Junio 1991).
2. Cueli, Hugo Oscar, "Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Anotada y Comentada", Ed. La Ley, Buenos Aires, (1997).
3. Cullis John G. y Philip R. Jones, "Microeconomics and The Public Economy: A defense of Leviathan", Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra (1987).
4. Cummings, Ronald G.; "Are Hypothetical Referenda Incentive Compatible?", Journal of Political Economy, vol. 105 n°3 (1997).
5. Deacon Robert and Shapiro Perry, "Private Preference for Collective Goods Revealed Through Voting on Referenda", The American Economic Review, E.E.U.U. (Diciembre de 1975).
6. F.I.E.L., "La Experiencia de E.E.U.U., Dinamarca y Suiza", En El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional", Buenos Aires (1995).
7. Frey, Bruno A.; "The Role of Democracy in securing just and prosperous Societies" Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, The American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 84 No. 2, Mayo de 1994.
8. Frey, Bruno A.; "A Constitution for Knaves crowds out Civic Virtues", The Economic Journal, ps. 1043-1057, (Julio de 1997).
9. Galli, Guillermo Mario, "La Consulta Popular", El Derecho (t. 183), ps. 1076-1094, y 1153-1162 , Buenos Aires (1999).
10. Gasparini, Leonardo; "El Financiamiento de los Municipios: Una aplicación de la Teoría y de la Experiencia Internacional al caso de la Provincia de Buenos Aires", mimeo, (1997).
11. Giménez Eduardo P. y García Minella Gabriela; "La Actuación de las formas de democracia semidirecta a nivel local como instrumento idóneo para recrear la participación democrática en la sociedad argentina (Con específica referencia a una inusual experiencia marplatense reciente)"; El Derecho, (T. 180)1223, (1999).
12. Grupo Sophia, "Hacia un nuevo Sector Público -Experiencias exitosas de gestión en Argentina", Ed. Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires (1995).
13. Haab Timothy C., "Are Hypothetical Referenda Incentive Compatible? A Comment", Journal of Political Economy, vol. 107 n°11, (1999).

14. Hanusch, Horst; "Public Finance and The Quest for Efficiency. Proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Copenhagen 1982", Wayne State University Press, Detroit, E.E.U.U. (1984).
15. Hirschman, Albert O.; "Having Opinions- One of the elements of Well- Being?", The American Economic Review (Papers and Proceedings), Vol. 79, N° 2, Mayo de 1989.
16. Musgrave R. y Musgrave P.; "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Mc. Graw-Hill Book Co.; 1994.
17. Noam, Eli; "The Efficiency of Direct Democracy", Journal of Political Economy, vol. 88 n°4, Chicago, E.E.U.U. (Agosto 1980).
18. Pommerehne, Werner W. y Schneider, Friedrich; "Identification of Individual Preferences for Government Activity from Voting Behavior" en Horst Hanuch (compilador), obra citada.
19. Porto Alberto, "Federalismo Fiscal. El caso Argentino", Ed. Tesis, Buenos Aires (1980).
20. Reca, Ricardo Pablo; "Las Estructuras de poder y la Representatividad -Los Institutos de Iniciativa y Consulta Popular", El Derecho (T. 168), ps. 878-891, Buenos Aires, (1996).
21. Romer Thomas, Rosenthal Howard y Ladha Krishna; "If at first you don't succeed: Budgeting by a Sequence of Referenda". En Horst Hanuch (compilador), obra citada.
22. Samuelsson, Paul; "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, XXXVI, N° 4 (Noviembre de 1954).
23. Smith, V. Kerry "Of Birds and Books: More on Hypothetical Referenda", Journal of Political Economy, vol. 107 n°11, (1999).
24. Statti Mario y Leiva María Soledad; "La Consulta Popular Municipal" En Primer Congreso Anual de Municipios, Ed. Corregidor, Buenos Aires (1998).