

CARACTERIZACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. EL CASO DE LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS

48 JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS.
Universidad Nacional de Córdoba, Septiembre 2015

Dra. Natalia Porto, Mg. Walter Rosales y Cr.
David Gulayin*

Depto. de Economía, Facultad de Ciencias
Económicas,
Universidad Nacional de La Plata

Abstract

El objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de las variables fiscales en el caso de la creación de nuevos municipios. En base a los hechos estilizados identificados para países de América Latina, se analiza el caso particular de los municipios de la provincia de Buenos Aires. La creación de nuevos municipios podría implicar gastos per cápita crecientes, y débil capacidad de recaudación, por lo que estos municipios serían transferencias dependientes, lo que implica un apartamiento de un funcionamiento eficiente.

JEL: H7 (H72, H77)

Palabras claves: federalismo fiscal, descentralización fiscal, gobiernos municipales.

*Natalia Porto, Instituto de Investigaciones de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Departamento de Economía-UNLP: natalia.porto@econo.unlp.edu.ar.

Walter Rosales, Instituto de Investigaciones de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales,, Departamento de Economía-UNLP: walter75@yahoo.com

David J. Gulayin, Instituto de Investigaciones y Estudios Contables - UNLP: gulayindavid@hotmail.com

1 Introducción

El objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de las variables fiscales en el caso de la creación de nuevos municipios. En base a los hechos estilizados identificados para países de América Latina, se analizará el caso particular de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Los procesos de descentralización fiscal observados en América Latina no solo se han traducido en mayores responsabilidades de funciones a nivel local sino también en la ampliación de la cantidad de gobiernos locales. La motivación de estos procesos podría obedecer a las ventajas de la descentralización identificados por Oates (1977) pero también a la influencia de determinantes históricos, sociales y políticos más complejos.

Sin embargo, estos fenómenos pueden tener efectos contradictorios en términos del desempeño y funcionamiento de estos nuevos municipios que, en general, son municipios de tamaño relativamente pequeño (en relación al resto de los municipios o al promedio). De acuerdo a la evidencia empírica, se observa que el gasto medio per cápita de municipios relativamente pequeños es más alto que el promedio, son más dependientes de las transferencias provenientes del nivel superior de gobierno, y presentan en general débil capacidad fiscal para financiarse con recursos propios.

BID (2010) presenta una caracterización fiscal de aproximadamente 15 mil municipios de América Latina mostrando una gran heterogeneidad de municipios entre países y al interior de estos. Se identifican algunos hechos estilizados: i) el gasto per cápita de los gobiernos locales tiene forma de U en función del tamaño de la población; ii) los recursos de transferencias de niveles superiores de gobierno son crecientes con el tamaño de la población; iii) los recursos propios de los municipios son crecientes con el tamaño de la población.

En la misma línea Porto, Garriga y Rosales (2010) estudian la relación entre tamaño del grupo-dado por población- y variables fiscales municipales-gastos, recursos propios y correspondencia fiscal para 9.500 municipalidades correspondientes a un conjunto de países de América del Sur y encuentran que la correspondencia fiscal, que depende de las elasticidades gasto-población y recursos propios-población, crece monótonamente con el tamaño del grupo como consecuencia de la intersección entre gastos y recaudación propia. La respuesta de los gastos y de los recursos propios no es homogénea para distintos tamaños de la población.

Siguiendo el planteo conceptual de Litvack y Oates (1970) y la aplicación de Porto, Garriga y Rosales (2010), en este trabajo se estiman las elasticidades-población de las principales variables fiscales (gastos per cápita, recursos propios transferencias per cápita y correspondencia fiscal) para los municipios de la Provincia de Buenos Aires para el año 2013. Los resultados obtenidos permiten aproximar el análisis al impacto fiscal de la creación potencial de nuevos municipios.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se desarrolla el marco conceptual a través de una revisión de la literatura que analiza la relación del tamaño de las jurisdicciones con las principales variables fiscales. En la sección 3 se presenta un conjunto de hechos estilizados que caracterizan al sector público municipal y la tendencia observada en la creación de nuevos municipios en América Latina y Argentina. También se analiza el caso de la provincia de Buenos Aires y se hace una mención especial al último municipio creado en la provincia de Buenos Aires (Lezama, 2009). En la sección 4 se estiman elasticidades-población correspondientes a las variables fiscales de interés y se infieren, a partir de los resultados, las implicancias fiscales de la creación de nuevos municipios. En la sección 5 se hace referencia a los criterios de creación de municipios adoptados en diferentes casos. Finalmente se presentan los comentarios finales.

2 Marco teórico

2.1 Efectos económicos de la descentralización

En la literatura se identifican beneficios y costos de la descentralización. A partir del Teorema de la Descentralización de Oates (1977), se enfatizan las ganancias de bienestar derivadas de este proceso al permitir, por ejemplo, la posibilidad de ajustar la provisión de bienes públicos a las preferencias de los ciudadanos de cada comunidad. A su vez, se reconocen otros beneficios tales como generar las oportunidades para la innovación y el desarrollo en la provisión de bienes públicos, y el estímulo a la mayor participación ciudadana y control político. En contraposición, también se da cuenta de desventajas de la descentralización, tales como el no aprovechamiento de economías de escala, la posibilidad de que existan ineficiencias en la provisión de bienes públicos locales, la exportación de impuestos, externalidades y comportamientos burocráticos, entre otros efectos.

Es importante destacar que la participación ciudadana se vería motivada con gobiernos locales más pequeños. Esto sería un aspecto que propiciaría una mayor accountability. Hay precisamente una preferencia de los ciudadanos por mayor

accountability, por lo que conforme a la teoría de la segunda generación del federalismo fiscal, uno de los determinantes de la descentralización.

2.2 Tamaño del grupo y variables fiscales

En los modelos de provisión óptima de bienes públicos puros, se asume que los costos marginales de provisión de bienes públicos no varían con el tamaño de población. Pero este supuesto puede levantarse, aportando un análisis más amplio sobre el efecto del tamaño de población sobre las variables fiscales de los gobiernos locales.

Porto (2002) hace una revisión de la literatura y plantea los modelos de provisión óptima de bienes públicos congestionables. En Porto, Garriga y Rosales (2010) se estudia la relación de las principales variables fiscales de los gobiernos locales y su relación con el tamaño de población. Una de las relaciones que se indaga en ese trabajo es la que puede existir entre la correspondencia fiscal media (CFMe) y el tamaño de la población de una municipalidad. La respuesta teórica es que lo que ocurra con la CFMe depende de las elasticidades-población de los gastos ($E_{g,p}$) y de los recursos propios municipales ($E_{rp,p}$).

2.2.1 Respecto del gasto público:

En relación al tamaño del gasto público local y la población pueden plantearse distintos escenarios:

- i) **Provisión de bien público municipal “puro”:** estos bienes son aquellos cuyo costo marginal de producción es constante y su provisión no origina costos fijos. El gasto total per cápita que realizan los gobiernos locales depende de la elasticidad-precio de la demanda (Porto, 2002). Al considerar municipalidades con mayor población, el costo unitario del bien público disminuye (y, por consiguiente, también lo hace el precio-impuesto), ya que aumenta el número de consumidores entre los que se divide el costo de provisión del bien. Lo que ocurra con el gasto per cápita dependerá de la elasticidad-precio de la demanda: aumentará (disminuirá-permanecerá constante) si la elasticidad es mayor (menor-igual) que la unidad. Si es inelástica (supuesto razonable para los bienes públicos), el gasto per cápita disminuye con la población.

- ii) **Provisión del bien con costo fijo:** en este caso al efecto precio anterior se agrega el efecto ingreso de la difusión del costo fijo entre un mayor número de habitantes.
- iii) **Provisión de bienes congestionables:** una mayor población puede originar tanto aumento como disminución del precio-impuesto (dependiendo de la elasticidad población del costo de congestión). La razón es que la introducción de un consumidor adicional genera dos efectos opuestos sobre el precio del bien: por un lado, un consumidor adicional carga con una parte del costo de provisión del bien, lo que tiende a reducir el precio pagado por el resto de los individuos. Por otro lado, el consumidor adicional aumenta el costo por congestión.

Si la congestión es alta de modo que el precio-impuesto aumenta con la población, el gasto per cápita aumentará (disminuirá-permanecerá constante) si la demanda es inelástica (elástica-elasticidad unitaria). Por ejemplo, si la elasticidad del costo de congestión es mayor que 1 y la demanda por bienes públicos es inelástica, entonces el gasto per cápita en bienes congestionables será mayor en las jurisdicciones más pobladas.

Si existen varios bienes municipales, aquellas de mayor tamaño proveerán más bienes que las municipalidades más pequeñas y, en ese caso, el gasto per cápita aumentará con el tamaño de la población debido al denominado el “efecto zoológico” (Oates, 1988).

Además de la población existen otras variables que determinan el nivel del gasto, por ejemplo, el ingreso y las transferencias recibidas de los niveles superiores de gobierno. Si los bienes municipales son normales, el gasto per cápita será mayor en las municipalidades con mayor ingreso per cápita y mayor transferencia per cápita –el incremento dependiendo de la elasticidad-ingreso y de la elasticidad-transferencias del gasto.

2.2.2 Respecto de los recursos propios:

Podría plantearse que no hay una relación entre recursos propios de los gobiernos locales y tamaño de la población, dependiendo del sistema de financiamiento municipal.

Si la municipalidad se financia solo con recursos propios, la relación con la población depende del sistema tributario municipal y de su administración. Por ejemplo, si la

administración tributaria es eficiente (no hay evasión) y el sistema municipal está diseñado en forma per cápita (“polltax”), la elasticidad $E_{rp,p}$ será igual a uno: la recaudación de recursos propios per cápita se mantiene constante ante aumentos en la población. Si existe cierto nivel de evasión, y la eficiencia de la administración tributaria depende positivamente del tamaño de la población, la $E_{rp,p}$ será mayor que uno: la recaudación per cápita aumenta con la población. Si el sistema y la administración tributarias se adaptan a la variación del gasto, $E_{rp,p} = E_{g,p}$.

En caso de que el sistema tributario municipal grave las actividades económicas que se realizan en su jurisdicción es de esperar que las municipalidades de mayor tamaño poblacional tengan mayores bases imponibles por habitante ya que, como ocurre con el efecto “zoo” en los bienes municipales, también en este caso existirá una mayor variedad de bienes privados (espectáculos deportivos y artísticos, supermercados, grandes tiendas, etc.).

3 Evidencia empírica

Esta sección presenta un conjunto de datos a nivel mundial, para América Latina y para Argentina que caracterizan a las distintas jurisdicciones, en relación a su tamaño promedio, teniendo en cuenta cantidad de jurisdicciones, población y superficie.

3.1 Evidencia a nivel regional mundial

La Tabla 1 muestra evidencia a nivel mundial sobre la cantidad de unidades del tercer nivel de gobierno, el tamaño de población promedio y superficie promedio. De las regiones presentadas se diferencia América del Sur, donde las jurisdicciones del tercer nivel de gobierno tienen un tamaño de población relativamente grande (7 veces más que Europa) y una extensión promedio 10 veces superior a la de dicha región. Conforme a los datos presentados, habría evidencia de mayor fragmentación en las regiones más desarrolladas como Europa y América del Norte.

Tabla 1. Niveles de fragmentación: cantidad de gobiernos locales (tercer nivel de gobierno), población promedio y superficie promedio.

Región	Cantidad de jurisdicciones nivel 3	Población promedio jurisdicciones nivel 3	Superficie promedio de jurisdicciones nivel 3 (Km²)
América Central y Caribe	2,082	38,613	354
América del Sur	12,199	31,857	1,429
América del Norte	89,149	5,014	226
Europa	162,681	4,517	143

Fuente: Martínez-Vázquez y Gómez Reino (CAF, 2008)

3.2 Hechos estilizados en América Latina en relación al tamaño

BID (2010) presenta una caracterización fiscal de los más de 15 mil municipios de América Latina que muestra una gran heterogeneidad de municipios entre países y al interior de estos. Se identifican algunos hechos estilizados: (i) el gasto per cápita de los gobiernos locales tiene forma de U en función del tamaño de la población; (ii) los recursos de transferencias de niveles superiores de gobierno son crecientes con el tamaño de la población; (iii) los recursos propios de los municipios son crecientes con el tamaño de la población. La Tabla 2 resume los resultados encontrados:

Tabla 2. Municipios de América Latina (2010).
Variables fiscales, cantidad de municipios y tamaño de población

Variables	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	E/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Cantidad de gobiernos locales	4,965	3,050	5,991	945	720	116	15,747
% de población	2.4	4.4	25.4	12.8	28.7	26.2	100
Recursos propios per cápita (en U\$)	44	28	33	61	88	153	84
Gastos per cápita (en U\$)	424	302	237	223	240	305	261
Transf. Per cápita (en U\$)	373	268	201	157	152	149	175
Correspondencia fiscal media (en %)	10.4	9.2	13.7	27.6	36.5	50.2	32.0

Fuente: Porto, Garriga y Rosales (BID, 2010)

Algunas regularidades interesantes pueden destacarse. La mitad de los municipios tienen un tamaño de población menor a 10 mil habitantes mientras que menos del 1% corresponde a grandes jurisdicciones de más de 500 mil habitantes. La población se encuentra concentrada en los grandes centros urbanos dado que algo más del 10% de los municipios más grandes (los mayores a 50 mil habitantes) contienen a casi el 70% de la población. Por el lado de los gastos per cápita, es posible concluir que tienen forma de U indicando que en municipios pequeños el gasto per cápita es decreciente debido al efecto de economías de escala¹ y que en municipios de mayor tamaño, el gasto per cápita es creciente debido, por ejemplo, a la mayor variedad de bienes provistos (efecto zoo) o por el efecto congestión. En cuanto a los recursos propios per cápita, son relativamente bajos pero crecientes con el tamaño de la población. Finalmente, las transferencias son decrecientes con el tamaño de la población siendo los municipios más pequeños transferencia-dependientes y entonces con relativamente bajos niveles de correspondencia fiscal. La correspondencia fiscal es creciente con el tamaño de población.

3.3 Evidencia de creación de nuevos municipios

3.3.1 En América Latina

En América Latina se observa una tendencia creciente en el número de municipios. A nivel agregado, los municipios pasaron de ser 14.390 en el año 1994 para llegar a casi los 16.000 en el año 2010, encontrándose una caída en el tamaño promedio de los mismos. Algunos casos particulares merecen especial atención: por ejemplo, Bolivia pasó de tener 29 municipios en 1994 a 337 en 2010, impulsado por la Ley de Participación Popular que profundizaba el proceso de descentralización; Uruguay crea sus municipios a partir de 2010 mediante la Ley 18567; en Brasil la cantidad de municipios pasó de 4.491 (año 1991) a 4.974 (año 1993) para llegar a 5.564 en el 2010; Perú paso de 1.680 distritos en 1981 a 1.793 en 1993 y a más de 2.000 en el 2010, mientras que en Colombia se crearon más de 100 municipios entre el año 1986 y 2010.

¹ Martínez-Vazquez (2008) presenta una interesante revisión de casos donde se detalla la evidencia de la existencia o no de economías de escala en la provisión de bienes públicos, identificando cierta ambigüedad en los resultados. Al mismo tiempo, destaca la escasez de estudios realizados para América Latina.

La Tabla 3 muestra, para un conjunto de países seleccionados de América Latina, la variación porcentual de gobiernos locales y de la población promedio.

Tabla 3. Cantidad de Gobiernos Locales y promedio de población por país seleccionado

País	Cant. Gob. Local- Nivel 3 (1994)	Cant. Gob. Local- Nivel 3 (2010)	Variación %	Población Promedio 1994	Población Promedio 2010	Variación %
Argentina	1.967	2.112	7%	17.805	19.070	7%
Bolivia	24	337	1.304%	295.653	29.267	-90%
Brasil	4.974	5.564	12%	31.795	34.819	10%
Chile	334	345	3%	39.083	49.188	26%
Colombia	1.034	1.102	7%	31.769	41.434	30%
Costa Rica	81	81	0%	43.485	56.531	30%
Ecuador	193	221	15%	59.827	61.652	3%
El Salvador	262	262	0%	21.003	23.523	12%
Guatemala	330	332	1%	27.335	42.250	55%
Honduras	291	298	2%	18.865	25.054	33%
México	2.397	2.440	2%	38.266	44.922	17%
Nicaragua	143	154	8%	32.784	37.292	14%
Panamá	67	75	12%	41.574	46.053	11%
Paraguay	213	238	12%	22.162	26.676	20%
Perú	1.798	2.070	15%	13.081	14.089	8%
Uruguay	0	89	-	0	37.764	-
Venezuela	282	335	19%	74.528	85.322	14%
Total países seleccionados	14.390	16.055	12%	47.589	39.700	-17%

Fuente: Elaboración propia en base a Robert Andrew Nickson (Where is local government going in Latin America? A comparative perspective - 2011).

3.3.2 En Argentina

La Tabla 4 muestra la cantidad de gobiernos locales y promedio de población para las provincias argentinas. En 2001 existían según el Censo Nacional 2.196 municipios, pasando a ser 2.262 en el año 2013 (INDEC). En general, se destaca que los municipios creados pertenecen a provincias pequeñas en términos de población. Los mayores incrementos se dan en las Provincias de Santiago del Estero, Corrientes y San Luis. Por su parte, se observa que el aumento porcentual de los gobiernos locales en el caso argentino es inferior al de los países seleccionados anteriormente y que el promedio de población por gobierno local es inferior al promedio de América del Sur y

Asia y superior al de Europa y América del Norte (Martínez-Vázquez y Gómez Reino, 2008).

Tabla 4. Cantidad de Gobiernos Locales y promedio de población por provincias - Argentina

Provincia	Cant. Gob. Local- Nivel 3 - 2001	Cant. Gob. Local- Nivel 3 - 2013	Variación %	Población Promedio 2001	Población Promedio 2013	Variación %
Buenos Aires	134	135	0,70%	103.188	115.741	12%
Catamarca	36	36	0,00%	9.294	10.217	10%
Chaco	68	68	0,00%	14.477	15.519	7%
Chubut	45	47	4,40%	9.183	10.832	18%
Córdoba	428	427	-0,20%	7.165	7.749	8%
Corrientes	65	71	9,20%	14.323	13.980	-2%
Entre Ríos	266	273	2,60%	4.354	4.527	4%
Formosa	55	55	0,00%	8.847	9.639	9%
Jujuy	59	60	1,70%	10.371	11.222	8%
La Pampa	79	80	1,30%	3.789	3.987	5%
La Rioja	18	18	0,00%	16.110	18.536	15%
Mendoza	18	18	0,00%	87.758	96.607	10%
Misiones	75	75	0,00%	12.874	14.688	14%
Neuquén	57	57	0,00%	8.319	9.671	16%
Rio Negro	75	75	0,00%	7.371	8.515	16%
Salta	59	59	0,00%	18.289	20.584	13%
San Juan	19	19	0,00%	32.633	35.845	10%
San Luis	64	68	6,30%	5.749	6.358	11%
Santa Cruz	27	27	0,00%	7.295	10.147	39%
Santa Fe	363	362	-0,30%	8.266	8.825	7%
Santiago del Estero	71	117	64,80%	11.330	7.470	-34%
Tierra del Fuego	3	3	0,00%	33.693	42.402	26%
Tucumán	112	112	0,00%	11.951	12.930	8%
Total	2.196	2.262	3,00%	15.248	16.458	8%

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del INDEC.

3.3.3 En Provincia de Buenos Aires

Para el caso de la Provincia de Buenos Aires la cantidad de gobiernos locales se ha incrementado la cantidad de gobiernos locales en un 5.5% en los últimos 30 años (Tabla 5) aunque esto ha sido en menor medida que los datos observados para los países de América Latina y Argentina. El grupo de Municipios que más creció en cantidad es el que se encuentra en el rango de los 100.000 y 500.000 habitantes,

asimismo el aumento de población de la provincia se concentró en los Municipios de más de 100.000 habitantes.

Tabla 5. Cantidad de Municipios, Población y Promedio según Censo 1980, 1991, 2001 y 2010.

Cantidad de Municipios	<5000	e/5000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	e/100.000 y 500.00	>500.000	Total
1980	6	12	67	17	19	4	125
1991	5	13	69	14	19	7	127
2001	4	12	69	16	27	6	134
2010	5	10	68	17	28	7	135
Población Total							
1980	17.388	101.677	1.459.427	1.184.092	5.541.782	2.561.042	10.865.408
1991	13.921	106.793	1.618.838	1.046.403	5.230.885	4.578.134	12.594.974
2001	10.894	96.959	1.618.100	1.131.786	6.950.062	4.019.402	13.827.203
2010	16.567	83.854	1.616.344	1.197.455	7.381.117	5.329.747	15.625.084
Población Promedio por Municipio							
1980	2.898	8.473	21.782	69.652	291.673	640.261	86.923
1991	2.784	8.215	23.461	74.743	275.310	654.019	99.173
2001	2.724	8.080	23.451	70.737	257.410	669.900	103.188
2010	2.980	8.385	23.838	70.439	263.611	761.392	116.605

Nota: Si bien el Censo 2010 no incluye al Partido de Lezama, en esta tabla ha sido incluido.

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

3.4 El caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires

Los municipios de la provincia de Buenos Aires se encuadran en las regularidades identificadas para América Latina tanto en variables demográficas como fiscales. La Tabla 6 ilustra este punto. En relación al tamaño poblacional, el 50% de los municipios tienen una población entre 10 y 50 mil habitantes; 15 municipios tienen una población menor a 10 mil habitantes; 7 tienen una población mayor a 500 mil habitantes; y el 80% de la población está concentrada en los 35 municipios más grandes (mayores a 100 habitantes). Respecto a las variables fiscales, los gastos per cápita muestran una tendencia decreciente muy marcada y los recursos propios per cápita presentan una tendencia decreciente con el tamaño aunque no muy definida. Dada las limitadas potestades tributarias de los municipios, en general se trata de jurisdicciones transferencias-dependientes. Los montos per cápita recibidos de niveles superiores de gobierno son mayores en los municipios más pequeños. La correspondencia fiscal es del 23% en municipios menores a 5 mil habitantes, y casi el doble en los municipios más grandes.

**Tabla 6. Municipios de la provincia de Buenos Aires. Datos fiscales (2013),
población (2010) y cantidad de municipios**

Municipios	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	E/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Cantidad de municipios	5	10	68	17	28	7	135
Part. %	3.7	7.4	50.4	12.6	20.7	5.2	100
Población (en miles)	16.6	83.9	1,616.3	1,197.5	7,381.1	5,329.7	15,625.1
Part. %	0.1	0.5	10.3	7.7	47.2	34.1	100
Recursos propios per cápita (en \$)	2,612	2,174	1,677	1,214	1,355	930	1,238
Gastos per cápita (en \$)	11,071	7,915	5,779	3,448	2,713	2,018	2,886
Transf. Per cápita (en \$)	8,864	5,784	4,218	2,232	1,422	1,175	1,720
Correspondencia fiscal media (en %)	23.6	27.5	29.0	35.2	49.9	46.1	42.9

Fuente: elaboración propia en base a datos del Min. de Economía de la Prov. De Buenos Aires y Dir. De estadística de la provincia.

3.5 Antecedentes de creación de municipios en la provincia de Buenos Aires

Este apartado se ocupa de presentar brevemente los antecedentes de modificación en el número y tamaño de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. La Tabla 7 resume la evolución de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que han cedido territorio y población para la creación de nuevos municipios, aquellos que han desaparecido y aquellos que se han creado.

**Tabla 7. Evolución de la cantidad, superficie y densidad de población de municipios
de la Provincia de Buenos Aires en los Censos 1980, 1991, 2001 y 2010**

Partido	1980			1991			2001			2010		
	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²
Partidos que ceden territorios para la creación de nuevos partidos												
Cañuelas	25.391	1.152,2	22,0	30.900	1.152,2	26,8	42.575	1.190,1	35,8	51.892	1.190,1	43,6
Esteban Echeverría	188.923	390,9	483,3	275.793	390,9	705,5	243.974	120,2	2.029,4	300.959	120,2	2.503,4
Florencio Varela	173.452	206,0	841,8	254.997	206,0	1.237,6	348.970	189,9	1.837,7	426.005	189,9	2.243,3
General Pinto	18.030	4.350,0	4,1	11.610	2.541,4	4,6	11.129	2.541,4	4,4	11.261	2.541,4	4,4
Magdalena	21.710	3.361,0	6,5	22.409	3.361,0	6,7	16.603	1.785,3	9,3	19.301	1.785,3	10,8
Morón	598.420	129,3	4.626,7	643.553	129,3	4.975,7	309.380	55,7	5.558,4	321.109	55,7	5.769,1
Pilar	84.429	372,4	226,7	130.187	372,4	349,6	232.463	383,0	606,9	299.077	383,0	780,9
San Vicente	55.803	739,9	75,4	74.866	739,9	101,2	44.529	656,3	67,9	59.478	656,3	90,6
Partidos que desaparecen												
General Sarmiento	502.926	206,4	2.436,2	652.969	206,4	3.163,0	///	///	///	///	///	///
Nuevos partidos												
Ezeiza	///	///	///	///	///	///	118.807	236,8	501,7	163.722	236,8	691,4
Florentino Ameghino	///	///	///	7.516	1.808,6	4,2	8.171	1.808,6	4,5	8.869	1.808,6	4,9
Hurlingham	///	///	///	///	///	///	172.245	35,4	4.861,6	181.241	35,4	5.115,5
Ituzaingó	///	///	///	///	///	///	158.121	38,2	4.135,0	167.824	38,2	4.388,7
José C. Paz	///	///	///	///	///	///	230.208	50,2	4.589,5	265.981	50,2	5.302,7
Malvinas Argentinas	///	///	///	///	///	///	290.691	63,1	4.607,6	322.375	63,1	5.109,8
Presidente Perón	///	///	///	///	///	///	60.191	120,7	498,6	81.141	120,7	672,1
Punta Indio	///	///	///	///	///	///	9.362	1.550,7	6,0	9.888	1.550,7	6,4
San Miguel	///	///	///	///	///	///	253.086	82,8	3.056,6	276.190	82,8	3.335,6
Tres Lomas	///	///	///	7.596	1.262,5	6,0	7.439	1.262,5	5,9	8.700	1.262,5	6,9
Promedio total Provincia	172.466,8	4.839,8	621,6	196.796,5	4.764,2	673,3	204.847,5	4.517,1	812,6	231.482,7	4.517,1	879,0

Nota: No se incluye el partido de Lezama (creado en diciembre de 2009) y su población se computa con la del Partido de Chascomús.

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Conforme a lo observado, la división de municipios ha tenido impacto fiscal. En el estudio de la UNLP (2009) se describen antecedentes en la Provincia de Buenos Aires. En la Tabla 8 se presenta evidencia de dos casos de creación de Municipios en la Provincia de Buenos Aires del año 1995. En ambos casos el impacto fiscal neto se tradujo en mayores erogaciones a nivel consolidado. Por ejemplo, en 1996 se crea el municipio de Punta Indio a partir del de Magdalena. En dicho año el gasto total de Magdalena se redujo en un 19,5%, pero la suma de ambos Municipios mostró un aumento del 18,5%. En los 2 años siguientes se destacan los aumentos del 78% y 48% respectivamente en Punta Indio. Algo similar sucedió con Morón del cual se crearon las jurisdicciones de Hurlingham e Ituzaingo. Esto implicó una reducción del 24,6% de las erogaciones de Morón en 1996, pero lejos de reducirse, el gasto consolidado creció un 25% respecto del año anterior.

Tabla 8. Impacto de la creación de municipios sobre el gasto.
Casos testigos. En miles de pesos corrientes

Año	Magdalena	P. indio	Consolidado	Var % (Magdalena)	Var % (P.Indio)	Var % (Consolidado)
1995	7,313.9		7,313.9	-18.7		-18.7
1996	5,885.5	2,782.6	8,668.1	-19.5		18.5
1997	5,808.2	4,951.5	10,759.7	-1.3	77.9	24.1
1998	6,860.9	7,331.9	14,192.8	18.1	48.1	31.9

Año	Morón	Hurlingham + Ituzaingo	Consolidado	Var % (Morón)	Var % (Hurlingham + Ituzaingo)	Var % (Consolidado)
1995	109,880.6		109,880.6	-17.1		-17.1
1996	82,830.7	54,486.3	137,317.0	-24.6		25.0
1997	70,771.0	61,168.5	131,939.5	-14.6	12.3	-3.9
1998	82,896.1	65,501.2	148,397.3	17.1	7.1	12.5

Fuente: UNLP (2009) en base a datos del Min. De Economía de la prov. De Bs. As.

A su vez, se observa que el crecimiento de gastos ha sido financiado principalmente con mayores recursos de jurisdicción provincial, tal como se ilustra en la Tabla 10.

Tabla 10. Variación de los recursos propios municipales y de jurisdicción provincial. Casos testigos (en %)

Año	Morón		Huringam + Ituzaingo	
	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción
1995	-15.8	-10.2		
1996	-24.9	-28.4		
1997	-0.9	-10.0	7.5	22.0
1998	0.4	7.5	3.3	15.7

Año	Magdalena		Punta Indio	
	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción
1995	-0.1	-24.9		
1996	-33.3	1.7		
1997	-7.6	6.7	33.8	109.1
1998	6.2	12.4	2.6	66.9

Fuente: UNLP (2009) en base a datos del Min. De Economía de la prov. De Bs. As.

En resumen, se observa un incremento muy fuerte en el gasto luego de la división territorial, principalmente en el caso del Municipio más pequeño como Punta Indio, y un incremento también significativo de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno. Esta situación debilita la correspondencia fiscal y aumenta la ilusión fiscal, con los riesgos que ello implica en términos de que los individuos residentes en una localidad perciban que los costos de aumentar el gasto público recaen sobre otras jurisdicciones. Como se vio en la sección II, uno de los potenciales costos de la descentralización con baja correspondencia fiscal es fomentar la ilusión fiscal de los Municipios. Estos dos casos parecen confirmar las predicciones teóricas.

3.6 El caso Chascomús-Lezama

La creación del municipio de Lezama, separándose de Chascomús, representa la más reciente división en la provincia de Buenos Aires. En base al estudio de la UNLP (2009) pueden destacarse algunos aspectos:

- **Tamaño:** El Municipio de Lezama es uno de los más pequeños de la Provincia de Buenos Aires (alrededor de 5 mil habitantes).
- **Demandas:** a diferencia de Lezama, el Municipio de Chascomús quedó con una población con condiciones de vida más precarias, menor cobertura de los

servicios públicos y por lo tanto mayores demandas tanto de programas sociales como de infraestructura.

- **Capacidad contributiva:** Con respecto a esta cuestión el Partido de Chascomús disminuyó relativamente su producto bruto per cápita y su capacidad contributiva “permanente” en función del valor de la tierra per cápita.
- **Impacto fiscal:** En lo que respectaba a las finanzas públicas del potencial nuevo Municipio de Lezama, las estimaciones de recursos y gastos preveían una baja correspondencia fiscal.

A la fecha, se dispone de información fiscal de Lezama para el ejercicio 2013, de la cual se destacan algunos aspectos:

- Si bien resultado financiero es ligeramente positivo, se encuentra entre los municipios con menor valor del indicador.
- El gasto total per cápita asciende a 8.684 pesos, superior al promedio de todos los municipios de \$2.886.
- La correspondencia fiscal del Partido de Lezama fue del 19,54%. Es decir, que solo financia menos del 20% de sus gastos con recursos propios.
- En Lezama el peso del Gasto en Personal con respecto a las Erogaciones Corrientes fue del 68,22%. Incluso se encuentra entre los municipios con mayor tamaño de planta (291 agentes cada 10 mil habitantes).
- La inversión pública representa alrededor del 5% del gasto total, ocupando el penúltimo lugar en relación al resto de los municipios.

4 Estimación de elasticidades-población

En esta sección se presentan un análisis econométrico. Partiendo del enfoque presentado por Porto, Garriga y Rosales (2010) se pretende determinar las elasticidades de las principales variables fiscales respecto de población. Se plantea el siguiente modelo:

$$\ln(Y) = a_0 + a_1 \ln(Pob) + a_2 \ln(PBGpc) + a_3 \ln(Sup) + u$$

Donde $\ln$ es el logaritmo natural de cada variable, de modo que los coeficientes estimados se interpretan como elasticidades. Y representa cada una de las variables fiscales: recursos propios per cápita, gasto total per cápita, transferencias per cápita y correspondencia fiscal (recursos propios/ gasto total). Las variables explicativas son población, producto bruto geográfico per cápita y superficie municipal. Todas estas

variables son determinantes de la descentralización, en particular del número de municipios (Porto, Garriga y Rosales, 2012).

De las regresiones realizadas, interesa rescatar la elasticidad población, segmentada por grupo de municipios de distintos tamaños, tal como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Estimación elasticidades-población para municipios de la provincia de Buenos Aires. MCO corte transversal para el año 2013.

Municipios	<10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	>100.000	Total
Recursos propios per cápita	-0.172	0.204*	0.242	-0.075	0.021
Gastos per cápita	-0.279*	-0.225***	-0.653**	-0.093	-0.227***
Transferencias per cápita	-0.310**	-0.471***	-1.032**	-0.083	-0.372***
Correspondencia fiscal	0.107	0.428***	0.895**	0.018	0.248***
Nro de obs.	15	68	17	35	135

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

Los resultados obtenidos dan cuenta de un comportamiento particular de las variables fiscales en función del tamaño de población. El gasto per cápita sería decreciente con el tamaño de población. Sin embargo, no hay evidencia robusta que los recursos propios crezcan con el tamaño de población (las elasticidades estimadas no son estadísticamente distintas de cero, salvo para el grupo de municipios entre 10 y 50 mil habitantes). Por otra parte, las transferencias per cápita recibidas por los municipios serían decrecientes con el tamaño de población (las elasticidades estimadas son negativas).

Una combinación de los resultados obtenidos se sintetiza en el indicador correspondencia fiscal. Las elasticidades estimadas son positivas, sugiriendo que a mayor tamaño de población se espera que los municipios tengan mayor capacidad de financiar sus gastos con recursos propios.

5 ¿Es posible establecer una regla para creación de municipios?

Tanto el número como el tamaño óptimo de las jurisdicciones es una cuestión compleja que responde no sólo a criterios de eficiencia económica sino también a consideraciones históricas, políticas y sociales. Es así como estas cuestiones se trasladan de manera directa a la posibilidad de fijar criterios para la creación de municipios.

En particular, bajo un enfoque de eficiencia económica, CGLU (2010) presenta 4 criterios como guía de política en relación al tamaño mínimo de los gobiernos locales:

- (i) Criterio de producción/ costo eficiencia / población: algunos servicios públicos tales como agua potable o transporte público están afectados por la escala. Para minimizar costos de producción se requiere alcanzar un determinado tamaño mínimo de población.
- (ii) Criterio de representación/ respuesta política/ accountability: en general, gobiernos locales más pequeños tienen a alcanzar mayor control ciudadano. También debe ser considerada la densidad de población. En este sentido, es relevante el tiempo de viaje de las distintas localidades al edificio municipal.
- (iii) Criterio de capacidad fiscal: un nuevo gobierno local debe tener un nivel mínimo de capacidad económica para financiar algunos de los servicios que debe proveer.
- (iv) Criterio de capacidad administrativa: puede medirse de diversas formas. Por ejemplo la disponibilidad de recursos humanos capacitados es necesaria para alcanzar la eficiencia económica.

La evidencia empírica muestra distintos criterios adoptados en los países para creación de municipios. Por regla general, la creación o consolidación de los gobiernos intermedios es la autoridad exclusiva de los parlamentos nacionales. Sin embargo, mientras que la mayoría de los países en vías de desarrollo requieren todavía la aprobación del parlamento de la nación para la creación o consolidación de nuevas jurisdicciones locales, la tendencia en muchos países es conceder mayor autonomía a los gobiernos regionales (o sus equivalentes intermedios, los estados o provincias) en la ordenación del territorio en jurisdicciones (Martínez-Vázquez y Gómez Reino, 2008).

En esta línea, en la mayoría de las provincias argentinas existen criterios definidos por ley para la creación de municipios (Tabla 9). Solamente están basados en indicadores de población, superficie y, en ciertos casos, electores. Destaca el caso de La Pampa que, si bien fija un tamaño de población mínimo relativamente pequeño, agrega un requisito de capacidad financiera con el objeto de ser viable.

Las reglas basadas en tamaño de población no parecen definir un tamaño eficiente en la mayoría de los casos, tratándose en general de tamaños en torno a los 2 mil habitantes. Solo Santa Fe establece una población de 10 mil habitantes. Tucumán, por su parte, no solo establece un mínimo de población de 5 mil habitantes, sino en una superficie relativamente pequeña, lo que implica una densidad de población relativamente alta. Al respecto vale la pena citar a Martínez-Vázquez y Gómez Reino (2008):

“La fundamentación económica de los requerimientos poblacionales para la formación de nuevas jurisdicciones locales quizás debería revisarse a la luz de la evidencia empírica. La promesa de menores costes de producción en la provisión de servicios públicos derivados de economías de escala ha fundamentado los procesos de consolidación y fusión municipal forzados y voluntarios en países alrededor del mundo. Sin embargo, la evidencia existente es que los límites poblacionales impuestos no están suficientemente influenciados por estimaciones rigurosas del tamaño poblacional que se precisa para obtener economías de escala en la producción de servicios públicos locales. Sin una base empírica cuidadosa, cualquier requerimiento mínimo poblacional podría ser defendido. Existen numerosas metodologías disponibles que ofrecen alternativas para evaluar tamaños óptimos en la provisión de servicios públicos.”

La provincia de Buenos Aires carece de una regla, lo cual deja librado a la discrecionalidad política la posibilidad de crear municipios. Existen en la actualidad numerosos proyectos de creación de municipios.

Tabla 9. Criterios para la creación de municipios según provincias

Tipo de requisito y provincia	Requisito
De población mínima	Catamarca y Corrientes (500 hab), Formosa y Santa Cruz (1.000 hab.), Salta y San Luis (1.500 hab.), Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego (2.000 hab.), Jujuy y Misiones (3.000 hab.), Santa Fe (10.000 hab.).
De población y superficie	Neuquén (500 hab. en una superficie de 8.000 ha.), Entre Ríos (1.500 hab. en una superficie de 75 km ² .), Stgo. Del Estero (2.000 hab. en un radio de 5 km a partir del núcleo central urbano de la población).
Otros	Chaco (800 habitantes y 100 electores), Chubut (500 electores), La Pampa (500 habitantes o una población menor que cuente con posibilidades económico-financieras para subsistir y una ley de declaración de municipio), Tucumán (5.000 habitantes en 250 ha. Y más de 300 propietarios privados).

Fuente: Anuario estadístico de INDEC 2013

6 Reflexiones finales

La literatura tradicional del federalismo fiscal identifica los beneficios de la descentralización fiscal. Este enfoque, denominado de “primera generación” aporta los elementos para comprender un proceso que se ha observado tanto en países federales como unitarios. Las ganancias de la descentralización (Oates, 1977) parten de poder proveer bienes públicos acorde a las preferencias locales. Por otra parte, la teoría de segunda generación del federalismo fiscal hace referencia a las preferencias de los ciudadanos por mayor accountability, la cual se propiciaría en gobiernos locales más cercanos de los ciudadanos, es decir, en tamaños de población menores. En este enfoque, la accountability es un determinante de la descentralización.

Los beneficios de la descentralización reconocidos tanto en el enfoque de primera como de segunda generación del federalismo fiscal, permiten entender parte del reclamo de distintas comunidades que pretenden tener un gobierno propio en una localidad determinada.

Sin embargo, debe plantearse cuánto cuesta el proceso de descentralización. Se han identificado relaciones entre el desempeño fiscal de gobiernos locales en función del tamaño de la población.

En primer lugar puede mencionarse que en general los gobiernos locales son transferencia-dependientes tanto en la región latinoamericana como en Argentina. Esta primera observación tiene implicancias fuertes. Un mal diseño de transferencia puede dar lugar a restricción presupuestaria blanda, y comportamientos ineficientes por parte de los gobiernos locales.

En segundo lugar, se observa hechos estilizados en función del tamaño de población de cada municipio. Hay evidencia de correspondencia fiscal creciente con el tamaño de población. En particular, los municipios de tamaño relativamente pequeño presentan gastos per cápita mayores al promedio, y presentan una débil capacidad de financiar sus gastos con recursos propios.

En la práctica, el municipalismo se encuentra en constante evolución. La cantidad de municipios a lo largo de los años va creciendo consistentemente con la profundización de los procesos de descentralización. Así por ejemplo, Bolivia pasó de alrededor de 30 municipios a más de 300 en 1994. Uruguay crea sus municipios a partir de 2010. En igual sentido ha crecido la cantidad de municipios en Brasil, Perú y Colombia.

En Argentina se observa una tendencia similar. En 2001 existían 2196 municipios y alcanzaron los 2250 según el Censo de 2010. Cabe destacar destacar que en promedio los municipios creados tienen un tamaño de población relativamente pequeño.

El caso de la provincia de Buenos Aires es relevante y sigue los hechos estilizados señalados. La correspondencia fiscal es en promedio del 43%, pero muy variante en función del tamaño de los municipios. En aquellos municipios menores a los 5 mil habitantes, la correspondencia fiscal es del 24% mientras que es del doble en los de mayor a los 500 mil habitantes. En este contexto se crea en 2009 el municipio de Lezama con alrededor de 5 mil habitantes, separándose de Chascomús (alrededor de 35 mil habitantes). La evidencia empírica muestra un municipio de Lezama con una correspondencia fiscal menor al 20 %, con gastos per cápita por sobre el promedio de

los municipios de la provincia y con escasa participación de la inversión pública en los gastos totales.

El análisis se complementó estimando las elasticidades población de las principales variables fiscales municipales para la provincia de Buenos Aires. El análisis sugiere que los recursos propios no variarían significativamente en función del tamaño de la población, y los gastos serían decrecientes con el tamaño de la población. Esto puede explicarse por economías de escala en la provisión de bienes públicos. Entonces, municipios pequeños no estarían aprovechando estas economías de escala, traduciéndose en mayores gastos per cápita. Estos municipios no tendrían la capacidad de financiar sus mayores gastos per cápita con sus recursos propios, por lo que serían más dependientes de transferencia de la provincia.

Esta consideración lleva a pensar en reglas prácticas que regulen la creación de municipios. Las normas vigentes en las provincias argentinas muestran distintos criterios adoptados. La mayoría establece niveles mínimos de población. Algunas de ellas se destaca por umbrales relativamente altos (Santa Fe 10 mil habitantes, Misiones y Jujuy con 3 mil habitantes, versus Catamarca y Corrientes que fijan un piso de solo 500 habitantes). Otras provincias fijan niveles mínimos de densidad de población (caso Neuquén, Entre Ríos y Santiago del Estero) de y otras exigen además una capacidad económica mínima para poder financiar el funcionamiento del nuevo municipio (La Pampa).

En contraposición, la provincia de Buenos Aires no tiene una norma que establezca requisitos para crear municipios. Ante este vacío proliferan las demandas de creación de municipios. La lógica de las comunidades locales que promueven estos proyectos se puede explicar en no internalizar los costos. Se espera que estos nuevos municipios sean pequeños, muy dependiente de transferencia, generando condiciones propicias para comportamientos burocráticos o conductas oportunistas, en detrimento del bienestar general a nivel del agregado provincial.

7 Referencias

- Bird, R.M. (2001): "Setting the stage: municipal and intergovernmental finance" en M.E. Freire y R.E. Stern (eds, 2001): *The challenge of urban governance*, World Bank Institute, Washington.
- CGLU (2010): "Local Government Finance: The challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy". Ciudades y gobiernos locales unidos.
- Goodman, C.: "Local Government Fragmentation & the Local Public Sector: A Panel Data Analysis". Faculty of Arts & Sciences - Department of Public Policy & Administration.
- Hendrick, R., Jimenez, B. y Lal, K.(2008): "Does Local Government Fragmentation Cost Less?" Department of Public Administration - University of Illinois at Chicago.
- Litvack J.M. y W.E. Oates (1970): "Group size and the output of public goods: theory and an application to the state-local finance in the United State", *Public Finance*, Vol. 25.
- Martínez Vázquez, J. y Gómez Reino, J. L. (2008): "El tamaño importa: La estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local". CAF Documento de trabajo N° 2008/05.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014): "Municipios de la provincia de Buenos Aires: Evolución de la situación económico financiera 2007-2013".
- Nickson, Andrew (2001): "Where is local government going in Latin America? A comparative perspective". Swedish International Center for Local Democracy – Working Paper N° 6.
- Oates, W.E. (1977): "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Oates, W.E. (1988): "On the measurement of congestion in the provision of local public goods", *Journal of Urban Economics*, Vol, 24.
- Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*. Edulp.
- Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2010): Taller "Finanzas Subnacionales y Sostenibilidad Fiscal", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.. Publicado en <http://events.iadb.org/calendar/eventdetail.aspx?lang=Es&id=1553>

Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2010): "Tamaño de grupo y variables fiscales municipales". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. UNC.

Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2011): "Descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. UNC.

Rumi, C., M. Garriga, A. Lódola y W. Rosales (2009): "Impacto fiscal de la división Chascomús- Lezama". FCE- UNLP.