



Universidad Nacional de La Plata

**Departamento  
de  
Economía**  
*Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata*

## **Finanzas Públicas Locales en la Argentina**

**Alberto Porto**

Documento de Trabajo Nro. 57  
Octubre 2004

# Finanzas Públicas Locales en la Argentina<sup>1</sup>

Alberto Porto

## Resumen

En este trabajo se presenta y evalúa la experiencia argentina con los gobiernos locales. En primer lugar se estudia la evolución y situación actual de la estructura vertical del sector público, las interrelaciones y tensiones entre los niveles de gobierno y la descripción del sistema de gobiernos locales. Se estudian luego varias cuestiones de economía de los gobiernos locales, con referencia al caso argentino: la relación entre el gasto público municipal y la población; el efecto de imitación entre las Municipalidades; el impacto del gasto público provincial sobre el gasto municipal; los determinantes del empleo, los salarios y el gasto público municipales; las relaciones entre el tamaño, la correspondencia y la descentralización fiscal en el nivel sub-nacional de gobierno; la distribución del residuo fiscal provincial entre las Municipalidades; y el voto en las urnas como mecanismo de control de los gobiernos locales.

## Abstract

In this paper the Argentine experience in the field of local governments is presented. In the first place, the paper studies the evolution and current situation of the vertical structure of the public sector, the relationships and tensions among the levels of government, and the description of the system of local governments. Some topics of local government economic applied to the argentinian case are then investigated: the relationship between the size of the group and the local expenditures; the imitation effect among municipalities; the effect on the municipal expenditures of the provincial expenditures in the municipality; the determinants of employment, wages and public expenditures in the municipalities; the relationships among size, fiscal correspondence and fiscal decentralization; the distribution of the provincial fiscal residue among municipalities and, finally, the ballot box as a mechanism of control of local governments.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el "Meeting on Local Public Finance in Federal Countries: A Comparative Experience", Urban Public Economic Association, Universidad de Santiago de Compostela, España, Octubre 2004.

## CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCION .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ESTRUCTURA VERTICAL DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....</b>	<b>4</b>
II.1 ESTRUCTURA VERTICAL.....	4
II.2 ESTRUCTURA, INTERRELACIONES Y TENSIONES EN EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO. ....	7
II.3. LAS MUNICIPALIDADES EN LA ARGENTINA.....	9
II.3.1. TAMAÑO DE LAS MUNICIPALIDADES.....	9
II.3.2. GASTOS Y RECURSOS PROPIOS DE LAS MUNICIPALIDADES. ....	11
II.3.3. TAMAÑO, CORRESPONDENCIA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ....	13
<b>III. TOPICOS DE ECONOMIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES. APLICACIONES A LA ARGENTINA. ....</b>	<b>16</b>
III.1. RELACIÓN ENTRE EL GASTO MUNICIPAL PER CÁPITA Y LA POBLACIÓN. EFECTOS DE LA IMITACIÓN Y DEL GASTO PROVINCIAL EN LA MUNICIPALIDAD. ....	16
III.1.1. GASTO MUNICIPAL PER CÁPITA-POBLACIÓN .....	16
III.1.2. EL EFECTO DE LA IMITACIÓN. ....	19
III.1.3. EFECTO DEL GASTO PROVINCIAL EN LA MUNICIPALIDAD. ....	20
III.2. DETERMINANTES DE EMPLEO, SALARIOS Y GASTO MUNICIPAL. ....	21
III.3. RELACIÓN ENTRE TAMAÑO, CORRESPONDENCIA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL SECTOR PÚBLICO SUB-NACIONAL.....	22
III.4. EL “RESIDUO FISCAL PROVINCIAL” POR MUNICIPALIDADES. ....	24
III.5. EL VOTO EN LAS URNAS COMO FORMA DE CONTROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES. ....	26
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>29</b>
<b>V. REFERENCIAS.....</b>	<b>31</b>

## **I. INTRODUCCION**

En casi todos los países, por un largo tiempo, el diseño, la evaluación y la implementación de las políticas públicas se llevó a cabo pensando en un sector público monolítico y en el rol de “el gobierno” para lograr una asignación eficiente y equitativa de los recursos, preservando la competitividad de la economía y el equilibrio macroeconómico. Por varias razones esta visión ha ido cambiando y hoy en día la descentralización fiscal y la economía de los gobiernos locales ocupan un lugar importante en la teoría y en la práctica. En la Argentina el análisis de los temas de la economía pública ha seguido un patrón similar. Por un largo tiempo los estudios y preocupaciones estuvieron concentrados en el gobierno nacional, agregándose en los últimos años el nivel de gobierno provincial y las relaciones fiscales Nación-Provincias, hoy por hoy el tema más importante. Las turbulencias macroeconómicas y la escasa importancia cuantitativa de los gobiernos locales son dos de las razones que explican la escasa atención que mereció su problemática. Esa situación ha comenzado a revertirse y es esperable hacia el futuro una atención cada vez mayor a medida que se avance con el proceso de descentralización fiscal, que en gran medida se ha realizado entre la Nación y las Provincias, pero que es materia pendiente entre las Provincias y sus Municipalidades.

El objetivo de este trabajo es presentar y evaluar la experiencia argentina. El trabajo está dividido en tres partes, además de esta introducción. En la primera parte, como marco de referencia, se presenta la evolución y situación actual de la estructura vertical del sector público, las interrelaciones y tensiones entre los niveles de gobierno y la descripción del sistema de gobiernos locales. En la segunda parte se seleccionan algunos tópicos importantes de la economía de los gobiernos locales y se los estudia con referencia al caso argentino. Los tópicos a tratar son los siguientes. En primer lugar se estudia la relación entre el tamaño del grupo (población) y el consumo de bienes municipales (gasto municipal per cápita) y se avanzan explicaciones para distintos momentos del tiempo (entre otras, economías de escala y de alcance, variedad de bienes, transferencias intergubernamentales y variables políticas); se indagan también los efectos de imitación entre Municipalidades y del impacto del gasto provincial en las Municipalidades. Se estudian luego los determinantes del empleo, los salarios y el gasto municipal; se encuentra que esas variables son función del tamaño de la Municipalidad y de intrigantes comportamientos político-burocráticos que reclaman atención al momento de diseñar políticas para el sector. En tercer lugar se estudian las relaciones entre tamaño, correspondencia y descentralización fiscal de las que surgen guías para el diseño de transferencias de la Nación a las Provincias –que se sugiere es uno de los determinantes de la descentralización del sector público sub-nacional. En cuarto lugar, se estudia el impacto del presupuesto provincial sobre las Municipalidades indagando si la distribución del “residuo fiscal provincial” sigue un patrón devolutivo, redistributivo o neutral sobre los gobiernos locales. Finalmente, se presentan algunos resultados sobre el mecanismo de control de los gobiernos locales por la vía del voto en las urnas. En la tercera parte se concluye.

## **II. ESTRUCTURA VERTICAL DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

### **II.1 Estructura vertical**

La Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno con jerarquía constitucional (Constitución Nacional de 1853): la Nación, las Provincias y las Municipalidades de Provincia. La Capital Federal es la Ciudad de Buenos Aires, que tiene gobierno autónomo y autoridades elegidas por el pueblo de la ciudad a partir de la Constitución de 1994 (Tabla 1).

Las Provincias dictan sus propias Constituciones que deben asegurar “su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria” (art. 5). Las Constituciones Provinciales

deben asegurar la autonomía municipal “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (art. 123).

**Tabla 1 – Argentina. Niveles de Gobierno**

Niveles de Gobierno	Número
Gobierno Nacional	1
Provincias	23
Capital Federal (GCBA)	1
Municipalidades de Provincias (*)	2.150
- Municipios	1.175
- Comunas, Comisiones Municipales y Juntas de Gobierno	975

(\*) Fuente: Ministerio de O. y S.P. Informe Económico Regional. 1998.

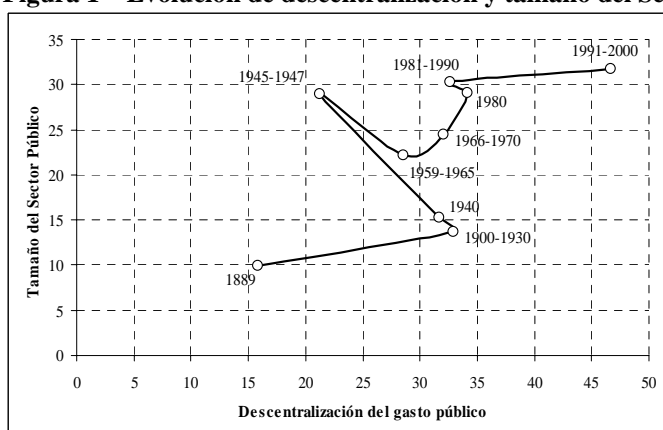
La evolución histórica del tamaño y la descentralización del sector puede apreciarse sintéticamente a partir de la Tabla 2 y la Figura 1.<sup>2</sup> El sector público argentino muestra un comportamiento similar al de la mayoría de los países de Occidente en cuanto a la evolución del tamaño, que pasó de alrededor del 10 % del PBI a fines del siglo XIX al 30 % a fines del siglo XX. La descentralización también ha sido creciente.

**Tabla 2 – Descentralización y tamaño del Sector Público en la Argentina**

Años	Descentralización del gasto público	Tamaño del Sector Público
1889	15,83	9,92
promedio 1900-1930	32,96	13,66
1940	31,67	15,25
promedio 1945-1947	21,29	28,95
promedio 1959-1965	28,54	22,14
promedio 1966-1970	32,09	24,52
1980	34,11	29,04
promedio 1981-1990	32,60	30,29
promedio 1991-2000	46,67	31,78

Fuente y Método : Documento de Federalismo N° 1.

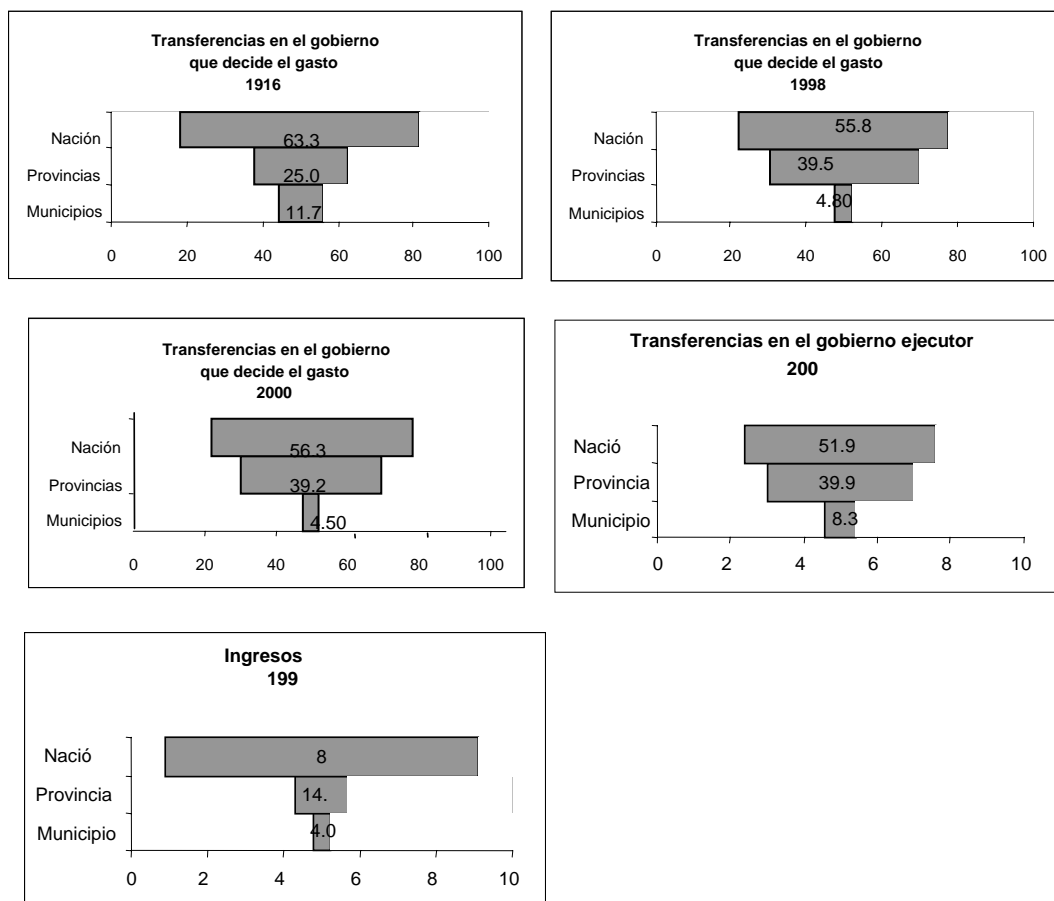
**Figura 1 – Evolución de descentralización y tamaño del Sector Público en la Argentina**



<sup>2</sup> El tamaño se mide con la relación entre el gasto público total (Nación, Provincias, Municipalidades, sistema de seguridad social y financiamiento de las empresas públicas) y el producto bruto interno. La descentralización se define como el porcentaje del gasto provincial más el municipal en el gasto público total.

La estructura vertical del gasto público luce como una pirámide invertida con el gobierno nacional en la cúspide y las Municipalidades en la base (Figura 2). Esa forma es más acentuada para los recursos, indicando una mayor descentralización de los gastos que de los ingresos. La forma de pirámide invertida se ha mantenido a lo largo del tiempo. Debe notarse la diferencia del tamaño del gasto municipal según se considere su participación en la ejecución (por cuenta de los niveles superiores de gobierno) o en la decisión de gastar.

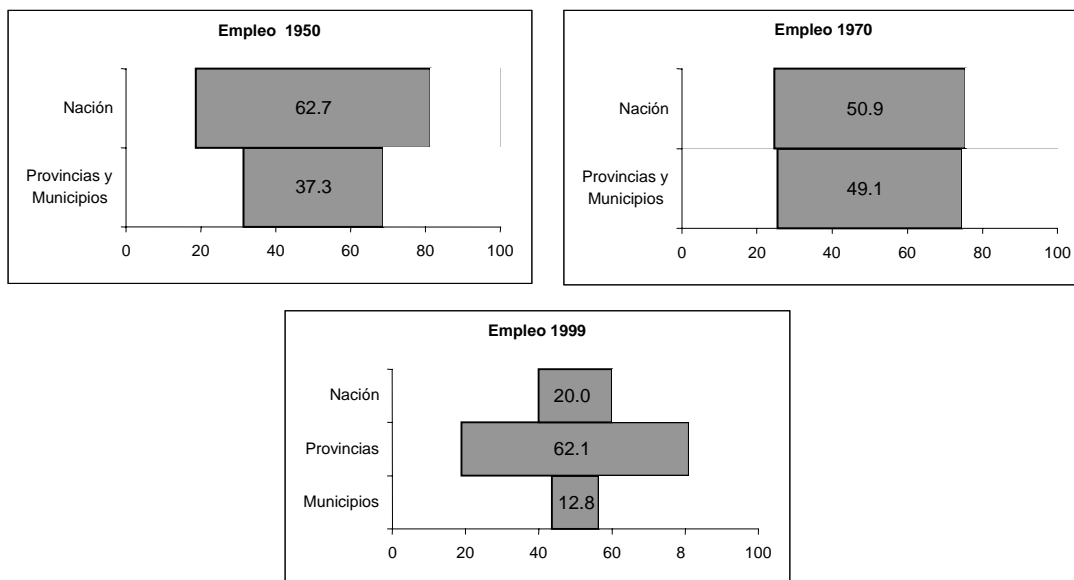
**Figura 2- Estructura vertical del Sector Público Argentino. Gastos e Ingresos**



(\*). Las Municipalidades son las de Provincias. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se incluye entre las Provincias. (\*\*). Los gastos e ingresos incluyen previsión social. Documento de Federalismo Fiscal N° 1. 2003.

La estructura vertical y la evolución en el tiempo aparece bien diferente al considerar la participación en el empleo público (Figura 3). Ha habido un importante cambio estructural, con participación notablemente creciente del nivel sub-nacional (fundamentalmente las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires). Esto se ha debido a los procesos de descentralización que asumieron distintas formas desde la segunda parte del siglo anterior (creación de nuevas Provincias a partir de los Territorios Nacionales que formaban parte del presupuesto nacional, congelamiento de la oferta de algunos servicios brindados por la Nación y transferencia de servicios). La comparación de las pirámides de gasto y empleo revela que en la actualidad el sector público cuenta con los niveles sub-nacionales especializados en la provisión de bienes y servicios y el Gobierno Nacional especializado en pagos de transferencias (deuda pública y previsión social).

**Figura 3- Estructura vertical del Sector Público Argentino. Empleo**



Fuente: Documento de Federalismo Fiscal N° 1. 2003.

La estructura vertical del sector público argentino plantea líneas de investigación y de diseño y evaluación de políticas públicas. Por un lado, la necesidad de avanzar en la descentralización tributaria, que debe realizarse en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno. Por otro lado, la necesidad de avanzar en la descentralización de funciones y gastos de la Provincia hacia sus Municipalidades.

## II.2 Estructura, interrelaciones y tensiones en el federalismo fiscal argentino

En esta sección se presenta un esquema simple de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina con el que se ilustrarán las interrelaciones y principales tensiones entre los distintos niveles de gobierno.

Las ecuaciones contables básicas del sector público argentino (Nación, Provincias y Municipalidades) son las siguientes

$$G = \text{gasto público total}$$

$$GN = \gamma_1 G = \text{gasto público nacional}$$

$$GP = \gamma_2 G = \text{gasto público provincial}$$

$$GM = (1 - \gamma_1 - \gamma_2) G = \text{gasto público municipal}$$

$$0 < \gamma_i < 1; i = 1, 2$$

La recaudación bruta nacional (*RN*) se compone de recaudación de impuestos coparticipables (*RNC*)<sup>3</sup> y no coparticipables (*RNNC*), o sea

<sup>3</sup> La coparticipación federal de impuestos es un arreglo por el que la recaudación de determinados impuestos se centraliza en cabeza del gobierno nacional y el producido se distribuye entre la Nación y el conjunto de Provincias (distribución primaria) y entre éstas (distribución secundaria), según los porcentajes que resultan de las Leyes de Coparticipación.

$$RN = RNC + RNNC$$

$$RNC = \beta RN$$

$$RNNC = (1 - \beta) RN$$

$$0 < \beta < 1$$

El presupuesto nacional viene dado por

$$GN = \gamma_1 G = (1 - \beta) RN + (1 - \alpha) \beta RN + DN$$

donde  $DN$  es la variación de la deuda pública neta del gobierno nacional y  $(1 - \alpha)$  es la participación de la Nación en los recursos coparticipables.

El presupuesto provincial es

$$GP = \gamma_2 G = RPT + DP = \alpha \beta RN + RP + DP$$

donde  $RPT$  son los recursos provinciales corrientes totales,  $RP$  son los recursos provinciales propios y  $DP$  es la variación de la deuda pública neta de las Provincias.

El presupuesto municipal es

$$GM = (1 - \gamma_1 - \gamma_2) G = \varepsilon RPT + RM + DM$$

donde  $0 < \varepsilon < 1$  es la participación de las Municipalidades en los recursos corrientes provinciales (coparticipación provincial a Municipalidades),  $RM$  son los recursos municipales propios y  $DM$  es el endeudamiento municipal neto.

Estas ecuaciones revelan varias interrelaciones y conflictos de intereses en la relación Nación-Provincias-Municipalidades. Por ejemplo, la Nación preferirá un sistema tributario con  $\beta$  tendiendo a 0. A su vez, para cualquier valor de  $\beta$ , preferirá un arreglo en el que  $\alpha$  tiende a 0. Si las bases tributarias son compartidas, la Nación tratará de aumentar su alícuota e inducir a los gobiernos provinciales y municipales a que bajen las suyas. Si el stock de crédito disponible para el Sector Público es fijo, con  $DN + DP + DM = D$ , el gobierno nacional preferirá que la deuda pública neta provincial y municipal tienda a 0. Además, en momentos de escasez de recursos la Nación tratará de disminuir  $\gamma_1$ , y lo opuesto es válido para los gobiernos provinciales. Tensiones similares existen en la relación entre cada Provincia y sus Municipalidades; las disminuciones en  $\alpha$  y  $\beta$  perjudican a las Provincias, pero el efecto se traslada a las Municipalidades vía los regímenes de coparticipación provinciales. Adicionalmente, si  $\alpha$  y/o  $\beta$  disminuyen, las Provincias tratarán de disminuir la participación municipal en sus recursos corrientes ( $\varepsilon$ ). Del mismo modo, si la Nación descentraliza gastos a las Provincias ( $\gamma_1$  disminuye), las Provincias tratarán de disminuir  $\gamma_2$ , transfiriendo gastos a sus Municipalidades.

Las tensiones que surgen de las relaciones expuestas son cambiantes en el tiempo y pueden pasar por períodos en los que se mantienen sin provocar conflictos abiertos y por otros, en cambio, en los que se producen fuertes turbulencias. En la actualidad existe un gran conflicto entre la Nación y las Provincias para sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. El conflicto está centrado en la fijación de los parámetros  $\alpha$  y  $\beta$ . Este es un ejemplo interesante ya que la Ley de Coparticipación está pendiente desde la última ley sancionada en 1988 —que iba a tener vigencia por sólo dos años. La Constitución Nacional de 1994 mandó sancionar un nuevo régimen antes del 31 de diciembre de 1996 y ese mandato está incumplido, lo que da por sí sólo una idea de la magnitud de las tensiones y del conflicto. A estos conflictos debe agregarse que una vez fijada la parte provincial total, debe distribuirla entre las 24 jurisdicciones. Del mismo modo, una vez que cada Provincia fija el  $\varepsilon$  en una Provincia, queda



el problema de distribuir el monto resultante entre todas las Municipalidades. Los conflictos entre Provincias, y entre Municipalidades dentro de cada Provincia, no son menores dada la gran heterogeneidad. Una Provincia (Municipalidad) rica (pobre) votará por distribuidores de características devolutivas (redistributivas); una con gran densidad de población enfatizará los problemas de congestión en el uso de los bienes públicos provinciales, en tanto que otra con baja densidad de población enfatizará las economías de escala. Un ejemplo claro de la “lucha por la fórmula” en el régimen de coparticipación federal de impuestos es que en la última ley se terminó asignando a cada Provincia un porcentaje fijado en forma ad-hoc, a diferencia de la tradición del medio siglo de existencia del régimen en el que la parte de cada Provincia surgía de ponderar indicadores económicos, demográficos y sociales (población, superficie, brecha de desarrollo, etc.).

## II.3. Las Municipalidades en la Argentina

### II.3.1. Tamaño de las Municipalidades. Población y producto bruto geográfico

Las Municipalidades argentinas presentan una notable heterogeneidad en varias dimensiones; algunas exhiben alta densidad de población y otras población muy dispersa; algunas tienen un alto nivel económico y otras altos índices de pobreza y marginalidad; algunas cuentan con una buena cobertura de servicios públicos y otras grandes déficits. Los tamaños son muy diferentes tanto entre Provincias como al interior de cada una de ellas (Tablas 3 y 4). La población (Tabla 5) y el producto bruto interno (Tabla 6) de varias Municipalidades superan al de varias Provincias. Por ejemplo, las Municipalidades de Córdoba y La Matanza con más de un millón de habitantes superan la población de 18 Provincias; el PBI geográfico de 5 Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires es superior al de 15 Provincias. El tamaño promedio de una Municipalidad de la Provincia de Buenos Aires es de más de 100.000 habitantes en tanto que en el otro extremo, en La Pampa, es de sólo 3.500 habitantes. Esta diversidad es un condicionante para las políticas que se instrumentan desde los niveles superiores de gobierno (especialmente el provincial) ya que, entre otros, la canasta de bienes públicos locales, las tecnologías de producción, la calidad de los bienes y la forma de financiamiento serán muy distintas en cada una de esas realidades. El poder político de las Municipalidades y su capacidad para influir en las políticas fiscales centrales es también, al menos en parte, función del tamaño.

**Tabla 3. Población de los Municipios por Provincia**

PROVINCIA	Media	Mínimo	Máximo
Buenos Aires	103,124	1,743	1,256,724
Mendoza	87,588	9,545	250,996
Tierra del Fuego	48,996	45,205	52,786
San Juan	32,742	4,086	115,556
Tucumán	23,750	1,217	525,853
Entre Ríos	19,072	420	235,931
Salta	18,294	148	464,968
La Rioja	16,101	1,720	146,418
Santiago del Estero	15,524	1,648	230,424
Formosa	14,840	120	198,146
Chaco	14,457	461	275,476
Corrientes	13,855	230	314,316
Río Negro	13,426	443	93,352
Misiones	12,866	413	254,819
Jujuy	10,191	311	233,510
Santa Cruz	9,555	147	78,962
Catamarca	9,554	504	140,485
Neuquén	9,307	70	202,518
Chubut	8,948	123	137,126
Santa Fe	8,257	85	907,884
Córdoba	6,717	52	1,267,774
San Luis	5,701	56	152,918
La Pampa	3,482	69	94,365

Fuente: Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior. En base a Censo Nacional 2001.

**Tabla 4. Municipalidades con más y menos de 10.000 habitantes**

	Cantidad de Municipios	Porcentaje
Menos de 10.000 Hab.	1,353	62.9
Más de 10.000 Hab.	797	37.1
<b>Total</b>	<b>2,150</b>	<b>100</b>

Fuente: Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior. En base a Censo Nacional 2001.

**Tabla 5. Población de las Provincias Argentinas y de las Municipalidades más grandes**

Provincias	Municipalidad	Población (según Censo 2001)
Buenos Aires		13,827,203
Córdoba		3,066,801
Santa Fe		3,000,701
Ciudad Autónoma de Buenos Aires		2,768,772
Mendoza		1,579,651
Tucumán		1,338,523
	<i>Córdoba (Cba)</i>	<i>1,267,774</i>
	<i>La Matanza (Bs.)</i>	<i>1,256,724</i>
Entre Ríos		1,158,147
Salta		1,079,051
Chaco		984,446
Misiones		965,522
Corrientes		930,991
	<i>Rosario (Sta. Fe)</i>	<i>907,884</i>
Santiago del Estero		804,457
San Juan		620,023
Jujuy		611,888
	<i>Lomas de Zamora (Bs.)</i>	<i>590,677</i>
	<i>La Plata (Bs.)</i>	<i>571,416</i>
	<i>Gral. Pueyrredón (Bs.)</i>	<i>562,901</i>
Río Negro		552,822
	<i>San Miguel de Tucumán (Tucumán)</i>	<i>525,853</i>
	<i>Quilmes (Bs.)</i>	<i>518,723</i>
	<i>Alte. Brown (Bs.)</i>	<i>514,622</i>
Formosa		486,559
Neuquén		474,155
	<i>Merlo (Bs.)</i>	<i>470,061</i>
	<i>Salta (Salta)</i>	<i>464,968</i>
	<i>Lanús (Bs.)</i>	<i>452,512</i>
Chubut		413,237
	<i>Gral. San Martín (Bs.)</i>	<i>405,122</i>
	<i>Moreno (Bs.)</i>	<i>380,530</i>
	<i>Santa Fe (Sta.)</i>	<i>369,587</i>
San Luis		367,933
	<i>Florencio Varela (Bs. As.)</i>	<i>349,242</i>
	<i>Tres de Febrero (Bs. As.)</i>	<i>335,578</i>
Catamarca		334,568
	<i>Avellaneda (Bs. As.)</i>	<i>329,638</i>
	<i>Corrientes (Ctes.)</i>	<i>314,316</i>
	<i>Morón</i>	<i>309,086</i>
	<i>Tigre (Bs.)</i>	<i>300,559</i>
La Pampa		299,294
	<i>San Isidro (Bs.)</i>	<i>293,212</i>
	<i>Malvinas Argentinas (Bs. As.)</i>	<i>290,530</i>
La Rioja		289,983
	<i>Berazategui (Bs. As.)</i>	<i>287,944</i>
	<i>Bahía Blanca</i>	<i>284,313</i>
	<i>Resistencia (Chaco)</i>	<i>275,476</i>
	<i>Vicente Lopez (Bs. As.)</i>	<i>273,802</i>
	<i>Posadas (Misiones)</i>	<i>254,819</i>
	<i>San Miguel (Bs. As.)</i>	<i>253,133</i>
	<i>Guaymallén (Mza.)</i>	<i>250,996</i>
	<i>Esteban Echeverría (Bs.)</i>	<i>244,622</i>
	<i>Paraná (Entre Ríos)</i>	<i>235,931</i>
	<i>San Salvador de Jujuy (Jujuy)</i>	<i>233,510</i>
	<i>Santiago del Estero (Stiago. Estero)</i>	<i>230,424</i>
	<i>José C. Paz (Bs.)</i>	<i>229,760</i>
	<i>Neuquén (Neuquén)</i>	<i>202,518</i>
Santa Cruz		196,958
	<i>Godoy Cruz (Mendoza)</i>	<i>182,967</i>
	<i>San Rafael (Mza.)</i>	<i>173,172</i>
	<i>Hurlingham (Bs. As.)</i>	<i>171,724</i>
Tierra del Fuego		100,960

Fuente: INDEC y Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía. En base a datos del Censo Nacional 2001.

**Tabla 6. Producto Bruto Geográfico de las Provincias y de las Municipalidades más grandes de la Provincia de Buenos Aires**

Provincias	Municipalidades	PBG 1993 (miles de \$)
Buenos Aires		70,818,317
Córdoba		17,318,226
Santa Fe		16,882,606
Mendoza		8,737,526
	<i>La Plata</i>	<i>7,487,140</i>
Entre Ríos		4,741,306
Tucumán		4,529,700
Neuquén		4,127,660
	<i>Avellaneda</i>	<i>4,212,877</i>
	<i>General San Martín</i>	<i>4,059,166</i>
	<i>La Matanza</i>	<i>4,037,607</i>
	<i>General Pueyrredón</i>	<i>3,538,124</i>
Salta		3,335,403
Río Negro		3,274,290
Misiones		2,968,965
	<i>Vicente López</i>	<i>2,918,545</i>
Chubut		2,887,596
Corrientes		2,859,223
	<i>Morón</i>	<i>2,764,564</i>
Chaco		2,745,425
	<i>Tres de Febrero</i>	<i>2,348,830</i>
	<i>San Isidro</i>	<i>2,347,935</i>
San Juan		2,272,135
	<i>Bahía Blanca</i>	<i>2,257,946</i>
San Luis		2,195,081
	<i>Lanús</i>	<i>2,180,697</i>
	<i>Quilmes</i>	<i>2,009,240</i>
Jujuy		1,902,828
La Pampa		1,893,968
	<i>Lomas de Zamora</i>	<i>1,892,775</i>
Santiago del Estero		1,785,847
Tierra del Fuego		1,641,250
	<i>Merlo</i>	<i>1,619,936</i>
	<i>General Sarmiento</i>	<i>1,517,720</i>
	<i>Tigre</i>	<i>1,492,555</i>
Formosa		1,298,101
La Rioja		1,163,770
Catamarca		1,117,703
	<i>Campana</i>	<i>1,028,344</i>
	<i>Esteban Echeverría</i>	<i>919,951</i>

Fuente: Porto y Porto (2000).

### II.3.2. Gastos y recursos propios de las Municipalidades

En esta sección se describen las actividades más importantes de los gobiernos locales en la Argentina en cuanto a gastos y su financiamiento con recursos propios. La Tabla 7 se utiliza para responder la pregunta de *qué hacen las Municipalidades*. Como ilustración se presenta la distribución por finalidades del gasto de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. En 1993 el 35,2% del gasto municipal se realizaba en Servicios Urbanos (entre otros, alumbrado, barrido y limpieza de calles, semáforos, recolección de residuos, mantenimiento de parques y plazas públicas, pavimentación, cementerios y policía de tránsito); en segundo lugar se ubicaban los gastos en Administración General (35%), que incluyen los gastos para mantener el aparato gubernamental, gastos de administración, control fiscal y culto; el tercer lugar le correspondía a los gastos en Salud (17,7%), que cubren los gastos en hospitales, salas de primeros auxilios y entrega de medicamentos; los gastos en Bienestar Social, que comprenden varios programas de asistencia social y vivienda, representaban el 8,1% del gasto total. La dinámica del gasto municipal muestra una participación creciente de los gastos sociales (Salud y Bienestar Social) que pasaron del 18,8% en 1980 al 25,8% en 1993) y decreciente de los Servicios Urbanos (del 46,1% al 35,2%). Este cambio en la estructura se explica por la

transferencia de servicios provinciales y el rol creciente de las Municipalidades en atender demandas de asistencia social. Para completar la visión de qué hacen las Municipalidades, en la Tabla 8 se presenta con mayor detalle la participación del gasto municipal en cada finalidad y función del gasto consolidado.

**Tabla 7 - Gasto Municipal por finalidad. Provincia de Buenos Aires. Porcentaje**

<b>Finalidad</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1993</b>
Administración General	28,4	32,0	35,0
Salud	12,1	17,1	17,7
Bienestar Social	6,7	7,1	8,1
Servicios Urbanos	46,1	35,5	35,2
Infraestructura vial	6,0	5,0	4,0
Otros	0,7	0,6	-

Fuente: Cuaderno de Economía N° 10. Ministerio de la Provincia de Buenos Aires. 1995.

**Tabla 8 – Porcentaje del Gasto Municipal sobre el Gasto Consolidado**

<b>Finalidad/ Función</b>	<b>1980</b>	<b>1988</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
<b>Gasto Total</b>	<b>5.45</b>	<b>5.24</b>	<b>8.85</b>	<b>8.44</b>
<b>Funcionamiento del Estado</b>	<b>11.12</b>	<b>11.81</b>	<b>15.45</b>	<b>15.02</b>
Administración general	32.27	26.63	28.79	29.77
Justicia	0	0	0	0
Defensa y seguridad	0	0	0	0
<b>Gasto Público Social</b>	<b>5.61</b>	<b>5.62</b>	<b>7.32</b>	<b>7.05</b>
Educación, cultura y ciencia y técnica	2.04	1.53	2.31	2.95
Educación básica	3.02	2.37	3.54	4.54
Educación superior y universitaria	0	0	0	0
Ciencia y técnica	0	0	0	0
Cultura	0	0	0	0
Educación y cultura sin discriminar	0	0	0	0
Salud	3.74	4.33	5.95	5.77
Atención pública de la salud	10.25	12.40	15.04	14.37
Obras sociales - Atención de la salud	0	0	0	0
INSSJyP - Atención de la salud	0	0	0	0
Agua potable y alcantarillado	0	0	0	0
Vivienda y urbanismo	0	0	0	0
Promoción y asistencia social	12.27	10.03	26.72	23.72
Promoción y asistencia social pública	19.24	14.49	36.17	29.72
Obras sociales - Prestaciones sociales	0	0	0	0
INSSJyP - Prestaciones sociales	0	0	0	0
Previsión social	0	0	0	0
Trabajo	0	0	0	0
Programas de empleo y seguro de desempleo	0	0	0	0
Asignaciones familiares	0	0	0	0
Otros servicios urbanos	91.34	87.57	90.34	89.29
<b>Gasto Público en Servicios Económicos</b>	<b>2.04</b>	<b>1.41</b>	<b>10.25</b>	<b>12.65</b>
Producción primaria	0	0	0	0
Energía y combustible	0.46	0.33	2.08	1.48
Industria	2.35	1.53	2.59	8.95
Servicios	2.54	1.95	12.73	18.07
Transporte	3.12	3.26	14.20	19.54
Comunicaciones	0	0	0	0
Otros gastos en servicios económicos	7.18	2.34	25.59	16.15
<b>Servicios de la Deuda Pública</b>	<b>1.43</b>	<b>0.67</b>	<b>0.70</b>	<b>1.08</b>

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social - Secretaría de Programación Económica y Regional

Las Municipalidades de la Argentina generan más del 50% de sus recursos totales. La principal fuente de recursos propios (Tabla 9, Provincia de Buenos Aires, 1995) es la Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza (46,3%) que se cobra sobre los inmuebles urbanos; el segundo

lugar lo ocupa la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (16,9%) que se cobra como contrapartida de los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene de los comercios, industrias y servicios, y es pagada por estos establecimientos en base a sus ingresos brutos, ocupación de mano de obra, u otras variables relacionadas con el nivel de actividad. La estructura tributaria municipal difiere significativamente por tipos de Municipalidades –por ejemplo, en las Municipalidades rurales es importante la Tasa Vial –que se cobra sobre los inmuebles rurales- y la Tasa por Control de Marcas y Señales –que se cobra sobre el sector ganadero. Los Otros Tributos comprenden una gran cantidad de Tasas que se cobran como contraprestación de distintos servicios municipales. Los escasos estudios disponibles<sup>4</sup> concluyen que el diseño del sistema tributario municipal se aparta significativamente del principio del beneficio, existiendo importantes subsidios cruzados. Por otro lado, se ha encontrado que las alícuotas municipales en algunas Tasas guardan relación no sólo con el gasto que realiza la Municipalidad en un determinado bien, sino también con el gasto que realiza la Provincia, en ese bien, en la Municipalidad.<sup>5</sup> Las dos principales Tasas municipales compiten con impuestos nacionales y provinciales. Por ejemplo, la imposición municipal sobre inmuebles se superpone con el Impuesto Inmobiliario Provincial y con el impuesto nacional sobre el patrimonio bruto de las personas (Impuesto sobre los Bienes Personales). La Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene compite con el Impuesto provincial sobre los Ingresos Brutos y con el IVA nacional. La reforma del sector público argentino exige la redefinición y modernización del sistema tributario para aumentar la correspondencia fiscal y eliminar impuestos distorsivos.

**Tabla 9 - Recursos propios Municipales. Provincia de Buenos Aires. Porcentaje**

<b>Fuente</b>	<b>1995</b>
Alumbrado, barrido y limpieza (sobre inmuebles urbanos)	46,3
Inspección, seguridad e higiene (sobre actividad económica)	16,9
Derechos de construcción	1,4
Otros tributarios	27,2
Ingresos no tributarios	9,6

Fuente: Cuaderno de Economía N° 10. Ministerio de la Provincia de Buenos Aires. 1995.

### II.3.3. Tamaño, correspondencia y descentralización fiscal

En el sector público municipal existe una gran diversidad en varias dimensiones. Los indicadores de utilización usual en economía de los gobiernos locales son tres: tamaño (cuán grande es el sector público municipal), correspondencia (cuánto se financia con recursos propios) y descentralización (cuán grande es el sector municipal dentro del sector público subnacional constituido por la Provincia y sus Municipalidades).

- (i) Tamaño. Para el sector público municipal de las Provincias argentinas se han seleccionado los siguientes indicadores:
1. Gasto corriente municipal per cápita
  2. Gasto total municipal per cápita
  3. Gasto corriente municipal en términos del PBG (Producto Bruto Geográfico)
  4. Gasto total municipal en términos del PBG
  5. Empleo público por cada 1.000 habitantes
  6. Empleo público en relación a la población económicamente activa (PEA)

La cuantificación de estos indicadores se presenta en la Tabla 10. La simple inspección de los datos revela notables diferencias en los tamaños municipales por Provincias: por ejemplo, el gasto corriente municipal por habitante es de \$183 para el promedio de todas las Provincias argentinas, para fluctuar entre mínimos de \$82 en Corrientes y \$84 en Misiones, y máximos de

<sup>4</sup> Gasparini (1997).

<sup>5</sup> Ver III. Sección 2.

\$635 en Tierra del Fuego y \$429 en La Rioja. Si se considera la cantidad de empleados públicos por cada mil habitantes, frente a un promedio nacional de 10,4; los valores mínimos son los de Misiones y San Luis (6,4 y 7,8; respectivamente) y los máximos los de La Rioja (47,6), Catamarca (29,9) y Santa Cruz (29,5). Utilizando el coeficiente de correlación de rangos de Spearman resulta que los ordenamientos de los seis indicadores no son significativamente distintos entre sí.

**Tabla 10. Sector Público Municipal. Indicadores de tamaño por Provincias**

Jurisdicción	Gasto Corriente Municipal/ Población	Gasto Total Municipal/ Población	Gasto Corriente Municipal/PBG	Gasto Total Municipal/ PBG	Empleo Público/ Población	Empleo Público/ PEA
	(\$/habitante)	(\$/habitante)	(%)	(%)	(c/ 1000 hab.)	(c/ 1000 hab.)
Buenos Aires	189	214	3.2	3.6	9.0	23.1
Catamarca	241	275	5.3	6.1	29.9	89.6
Córdoba	223	293	3.8	4.9	8.5	76.5
Corrientes	82	106	1.8	2.3	8.9	51.5
Chaco	140	147	5.2	5.4	11.5	9.0
Chubut	225	281	1.9	2.4	10.1	15.7
Entre Ríos	198	238	3.3	4.0	12.7	35.3
Formosa	113	130	3.3	3.9	12.8	38.4
Jujuy	159	183	3.8	4.4	13.6	42.4
La Pampa	279	328	3.9	4.7	13.2	33.6
La Rioja	429	450	6.2	6.5	47.6	138.9
Mendoza	120	147	3.1	3.7	10.1	27.3
Misiones	84	102	2.3	2.8	6.4	18.1
Neuquén	285	335	2.1	2.4	16.3	47.7
Río Negro	185	220	2.7	3.2	9.7	26.2
Salta	107	124	2.5	2.9	8.5	26.4
San Juan	129	150	2.8	3.2	9.6	27.5
San Luis	123	171	1.0	1.3	7.8	21.3
Santa Cruz	354	425	2.5	3.1	29.5	75.4
Santa Fe	204	250	2.7	3.3	9.7	25.9
Santiago del Estero	124	149	4.1	4.9	11.9	36.5
Tierra del Fuego	635	774	5.5	6.7	20.6	59.4
Tucumán	156	178	2.9	3.3	14.0	42.6
<b>Promedio</b>	<b>182.8</b>	<b>215.2</b>	<b>3.1</b>	<b>3.6</b>	<b>10.4</b>	<b>27.9</b>

Valores calculados en base a promedios 1993-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

(ii) La correspondencia fiscal municipal. Se utilizan los siguientes indicadores:

- 1 Recursos municipales/ Gasto corriente municipal
- 2 Recursos municipales/ Gasto total municipal

Estos indicadores se muestran en la Tabla 11. Para el promedio de Provincias, los recursos propios municipales cubren el 51% del gasto total municipal. El indicador tiene un valor máximo de 71% para la Provincia de Chubut, siguiendo en significación Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos y Neuquén. El valor mínimo es de 6,5% en La Rioja. Resultados similares se observan con el otro indicador de correspondencia fiscal municipal. El ordenamiento de ambos índices es similar, siendo el coeficiente de correlación de rangos de Spearman de 0,99. La correspondencia fiscal municipal es significativamente mayor que la de las Provincias, como surge de la Tabla 12. Los recursos corrientes propios de jurisdicción provincial financian en promedio 38% del gasto total provincial. El máximo corresponde a la Provincia de Neuquén con 53,5%, siguiendo Mendoza y Buenos Aires (53%); el mínimo corresponde a Formosa y La Rioja (menos del 10%). Resultados similares se obtienen con el indicador de recursos propios provinciales como fracción del gasto corriente provincial. El coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre estos dos indicadores es de 0,98.

**Tabla 11. Indicadores de correspondencia fiscal municipal, por Provincia**

Jurisdicción	Recursos de Jurisdicción Municipal / Gastos Corrientes Municipales	Recursos de Jurisdicción Municipal / Gasto Total Municipal
	(En %)	(En %)
Chubut	88.9	71.2
Cordoba	71.3	55.6
Buenos Aires	68.6	60.2
Entre Rios	63.1	52.5
Neuquen	62.6	52.6
Santa Fe	60.8	49.5
Santa Cruz	59.3	49.1
San Luis	53.6	38.2
Salta	53.0	44.7
Misiones	49.7	40.4
Rio Negro	49.2	41.1
La Pampa	47.6	40.1
Corriente	38.6	30.1
Tucumán	37.1	32.6
Tierra del Fuego	36.0	30.1
Mendoza	35.9	29.5
Chaco	35.8	33.8
Santiago del Estero	22.6	18.3
San Juan	22.3	18.8
Jujuy	20.9	18.0
Catamarca	20.3	17.7
Formosa	20.2	17.3
La Rioja	7.0	6.5
<b>Promedio</b>	<b>60.3</b>	<b>51.1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación. Promedios 1993- 1999.

**Tabla 12 - Indicadores de correspondencia fiscal provincial, por Provincias**

Jurisdicción	Recursos de Jurisdicción Provincial / Gastos Corrientes Provinciales	Recursos de Jurisdicción Provincial / Gasto Total
	(En %)	(En %)
Neuquen	69.0	53.5
Mendoza	64.0	52.9
Buenos Aires	61.9	52.9
Santa Cruz	56.9	44.2
Cordoba	48.3	42.2
San Luis	48.3	32.5
Santa Fe	48.0	42.3
La Pampa	39.5	30.5
Entre Rios	37.9	32.5
Chubut	35.8	26.9
Tierra del Fuego	33.9	27.8
Rio Negro	33.5	28.4
Salta	29.9	25.8
Tucuman	29.0	24.6
Misiones	22.8	18.3
San Juan	20.9	17.7
Jujuy	20.2	17.1
Santiago del Estero	16.5	14.4
Corrientes	15.7	13.7
Chaco	15.7	13.2
Catamarca	11.6	10.3
La Rioja	10.7	9.6
Formosa	9.6	7.6
<b>Promedio</b>	<b>44.7</b>	<b>37.7</b>

**Fuente:** Elaboración Propia en base a información de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

**Notas:** Valores calculados en base a promedios 1993-1999. Incluye Regalias.

### (iii) Descentralización fiscal en el sector sub-nacional

Se utilizan como indicadores de descentralización el porcentaje de gastos o ingresos que realizan o recaudan las Municipalidades dentro del total correspondiente al sector público sub-nacional (Provincias y Municipalidades). Se cuantifican las variables evitando duplicaciones de modo que, por ejemplo, la coparticipación de la Provincia a las Municipalidades se elimina del gasto provincial (ya que es efectivamente gastada por la Municipalidad). Similarmente se cuantifican sólo las recaudaciones brutas (sin descontar lo coparticipado) al contabilizar los recursos. Se han calculado los siguientes indicadores que se presentan en la Tabla 13:

1. Gasto corriente municipal/ Gasto corriente municipal y provincial
2. Gasto total municipal/ Gasto total municipal y provincial
3. Recursos municipales/ Recursos municipales y provinciales

**Tabla 13. Indicadores de descentralización en el sector público sub-nacional, por Provincias**

Jurisdicción	Gasto Corriente Municipal / Gasto Corriente Mun. Y Prov.	Gasto Total Municipal / Gasto Total Municipal y Provincial	Recursos Municipales / Recursos Municipales y Provinciales
	(En %)	(En %)	(En %)
Buenos Aires	26.1	29.1	26.1
Cordoba	25.1	31.1	27.9
Santa Fe	23.3	28.5	24.8
Tucuman	20.0	23.4	19.4
Tierra del Fuego	19.5	22.9	20.2
La Pampa	18.7	20.2	18.5
Entre Rios	18.7	21.8	19.3
La Rioja	18.7	22.8	17.2
Chubut	17.9	18.5	20.5
Neuquen	16.3	17.1	16.9
Chaco	15.1	15.7	14.8
Jujuy	14.8	18.1	14.8
Catamarca	14.7	18.3	15.5
Mendoza	14.5	17.0	14.4
Rio Negro	14.2	15.8	16.7
Santiago del Estero	13.3	16.3	13.7
Salta	13.3	15.0	13.6
Santa Cruz	12.9	15.2	13.5
San Luis	11.9	12.3	9.6
San Juan	11.2	13.2	12.7
Misiones	11.1	12.4	12.0
Corrientes	10.7	13.4	10.8
Formosa	8.7	9.0	8.4
<b>Promedio</b>	<b>20.4</b>	<b>23.4</b>	<b>21.0</b>

Nota: Valores calculados en base a promedios 1993-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

El coeficiente promedio de descentralización del gasto total es del 23% (o sea, las Municipalidades en el agregado realizan poco menos de un cuarto del gasto total de las Provincias y sus Municipalidades, sin duplicaciones). La máxima descentralización corresponde a Córdoba (31%), Buenos Aires (29%) y Santa Fe (28%); y las mínimas a Formosa (9%), y Misiones (12%). Por el lado de la descentralización de los recursos, los valores máximos se observan en Córdoba (28%) y Buenos Aires (26%), y los mínimos en Formosa (8%), San Luis (10%) y Corrientes (11%). En este caso también se encuentra que los ordenamientos que surgen de los tres indicadores son similares según el coeficiente de rangos de Spearman.

Explicar estas diferencias de tamaño, correspondencia y descentralización fiscal es importante para las políticas fiscales hacia el sector de gobiernos locales. Es tarea de la segunda parte de este trabajo (Sección III.3).

### **III. TOPICOS DE ECONOMIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES. APLICACIONES A LA ARGENTINA**

#### **III.1. Relación entre el gasto municipal per cápita y la población. Efectos de la imitación y del gasto provincial en la Municipalidad**

##### **III.1.1. Gasto municipal per cápita-población**



En esta sección se estudia la relación entre el gasto municipal per cápita y el tamaño de la población. En base a la amplia literatura teórica y empírica sobre el tema<sup>6</sup> se presenta un modelo simple y los resultados de estimaciones para Municipalidades de la Argentina.<sup>7</sup>

El modelo incorpora varios canales por los que el tamaño de la población influye en el gasto per cápita. Se supone que en la Municipalidad existen  $L$  personas idénticas en cuanto a preferencias e ingresos. Las preferencias se expresan con una función de utilidad con las propiedades usuales, cuyos argumentos son el consumo per cápita de un bien privado ( $c$ ) y una canasta de  $n$  bienes municipales ( $G_1, G_2, \dots, G_n$ ). La utilidad también depende del gasto de las Municipalidades “vecinas” ( $X$ ) y del gasto que el gobierno provincial realiza en la Municipalidad ( $Z$ ).  $X$  y  $Z$  son consideradas exógenas por la comunidad local. El presupuesto municipal per cápita ( $B$ ) se financia con un impuesto uniforme sobre cada persona ( $T$ ) y con transferencias intergubernamentales. Estas transferencias son de dos tipos:  $D$  pesos por habitante en forma no condicionada y  $D_k$  pesos per cápita si el bien  $G_k$  se provee en la Municipalidad. El precio de una unidad de bien público  $G_k$  es  $P_k \cdot \alpha_k(L)$  donde  $P_k$  es constante e igual en todas las Municipalidades y  $\alpha_k(L)$  es función del tamaño de la población ( $\alpha_k = 1$  si no hay congestión;  $d\alpha_k/dL > 0$  si hay congestión). El mero hecho de que exista la Municipalidad origina un costo fijo ( $F$ ); del mismo modo la provisión de cada bien  $G_k$  origina un costo fijo específico ( $F_k$ ). El ingreso de los consumidores ( $Y$ ) es exógeno y se gasta en el bien privado cuyo precio se supone igual a la unidad y en el pago de impuestos a la Municipalidad. Las ecuaciones del modelo son

Función de utilidad

$$U = U(c, G_1, G_2, \dots, G_n, X, Z) \quad (1)$$

Restricción presupuestaria del gobierno, per cápita

$$B = T + D + \sum_k D_k = \frac{F}{L} + \sum_k \left( \frac{F_k}{L} + \frac{\alpha_k(L)P_k}{L} G_k \right) \quad (2)$$

Restricción presupuestaria de los individuos

$$Y = c + T \quad (3)$$

Dados  $X$  y  $Z$ , resolviendo el problema de maximización resultan los valores óptimos de  $c^*$  y de los  $G_k^*$ . Varios de los  $G_k^*$  pueden ser cero en algunas Municipalidades. La relación entre el gasto municipal per cápita y la población se obtiene a partir de (2); derivando, completando elasticidades y reordenando resulta

$$\frac{dB}{dL} = -\frac{F}{L^2} - \sum_k \frac{F_k}{L^2} + \sum_k \left( \frac{\alpha_k(L)P_k G_k}{L^2} (\eta_{\alpha k} - 1)(1 - E_k) \right) \quad (4)$$

donde

$$\eta_{\alpha k} = \frac{d\alpha_k}{dL} \frac{L}{\alpha_k} ; E_k = -\frac{dG_k}{d(\frac{\alpha_k P_k}{L})} \frac{\frac{\alpha_k P_k}{L}}{G_k}$$

El modelo más simple de gobiernos locales considera un único bien público municipal puro ( $k = 1$ ;  $F_k = 0$ ;  $\alpha_k(L) = 1$ ) e inexistencia de costos fijos en la Municipalidad ( $F=0$ ). La expresión (4) se transforma en

<sup>6</sup> Ver, entre otros, Litvack y Oates (1970), Rubinfeld (1987) y Oates (1996).

<sup>7</sup> En base a Porto y Gasparini (1998).

$$\frac{dB}{dL} = \frac{P G}{L^2} (E - 1) \quad (5)$$

Al aumentar la población, el gasto per cápita aumenta (disminuye) si la demanda es elástica (inelástica). Las estimaciones disponibles sugieren que  $E < 1$  y lo esperable es entonces una relación inversa entre gasto per cápita y población.<sup>8</sup>

En varios estudios empíricos se ha encontrado una relación positiva entre el gasto per cápita y la población. Este resultado ha sido explicado por la existencia de costos de congestión. Manteniendo los supuestos anteriores pero agregando congestión, la expresión (4) se transforma en

$$\frac{dB}{dL} = \frac{\alpha(L)P G}{L^2} (\eta_\alpha - 1)(1 - E) \quad (6)$$

que es positiva si  $E < 1$ , como antes, y  $\eta_\alpha > 1$ .<sup>9</sup>

Oates (1988) sugiere una vía alternativa para explicar la asociación positiva, que está basada en el reconocimiento de que las Municipalidades proveen una variedad de bienes. En las Municipalidades con pocos habitantes se proveerá un conjunto limitado de los  $G_k$ , en tanto que se irán agregando otros bienes a medida que la población sea mayor (en otras Municipalidades o en la misma a medida que pasa el tiempo). Este es el “efecto zoo” de Oates. Para un bien  $G_k$  el segundo término del lado derecho de (4) capta la difusión de costos fijos entre la población; el tercer término ( $\alpha_k = 1$  y  $\eta_{\alpha k} = 0$ , si el bien es no congestionable) refleja la disminución del precio-impuesto al agregarse un consumidor, ya que el costo de provisión se difunde entre más personas. Es interesante observar en este punto que una Municipalidad en la que la cantidad óptima de algún  $G_k^*$  es cero, si recibe una transferencia  $D_k^*$  puede cubrir el costo fijo y proveer una cantidad positiva del bien.

Este modelo simple fue utilizado para estudiar la relación gasto per cápita-población a lo largo del tiempo para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Los resultados se presentan en la Tabla 14. La población resulta importante para explicar el comportamiento de los gastos per cápita. La naturaleza de la relación cambia a lo largo del tiempo. En las primeras décadas de este siglo se observa una relación positiva entre población y gasto per cápita, mientras que en las últimas se convierte en negativa. Una conjetura para explicar ese comportamiento es la siguiente. En las primeras décadas de este siglo las Municipalidades menos pobladas no contaban con las bases tributarias suficientes para financiar los costos fijos necesarios para proveer ciertos servicios. La existencia de población dispersa y los costos fijos de provisión de ciertos bienes, puede haber generado la relación positiva estimada. El mayor gasto por habitante en las Municipalidades más pobladas resultaría de un número mayor de bienes. Hacia mediados de siglo las Municipalidades más chicas fueron compensando ese menor número de servicios debido al aumento de la población, del ingreso, de las transferencias de la Provincia (inexistentes en los primeros años) y de mejoras tecnológicas que redujeron los costos fijos. De esta manera incorporaron un mayor número de servicios y se equipararon con las Municipalidades de mayor población. A partir de la segunda mitad del siglo la relación cambió de signo, tornándose negativa. La explicación puede basarse en la difusión de los costos fijos y variables. La población es una variable explicativa mucho más importante en los últimos años, según resulta de observar  $R^2$  cada vez mayores. En esta evolución las variables políticas pueden haber jugado también un papel importante. En la Legislatura Provincial (Cámaras de Diputados y Senadores) las Municipalidades están agrupadas en ocho Secciones Electorales. Hacia 1948 las secciones electorales tenían una representación aproximadamente proporcional con la población; la relación entre la cantidad máxima y la mínima de habitantes por senador

<sup>8</sup> Rubinfeld (1987), Oates (1988, 1996, 1999).

<sup>9</sup> La asociación negativa se verifica si  $E > 1$ .

(diputado) era 1,57 (1,79). En 1991 había pasado a 6,95 (7,41). Este cambio en la representación política de las secciones electorales tuvo impacto sobre el diseño del sistema de transferencias provinciales a las Municipalidades que pasó de devolutivo (años 50) a redistributivo. Los resultados para 1992 revelan que cuanto menor es la representación política de la sección electoral en la Legislatura, menor es la transferencia per cápita y menor el gasto per cápita para el conjunto de Municipalidades que la integran (Tabla 15).<sup>10</sup>

**Tabla 14: Regresiones semilogarítmicas: gasto municipal per cápita-población. Municipios de la Provincia de Buenos Aires. 1914-2001**

LnGPC	C	POB	R2	Nº obs.
LnGPC 1914	-28.6 (-1.24)	7.12 (2.97)	0.078	106
LnGPC 1929	-48.2 (-1.58)	10.05 (3.27)	0.091	110
LnGPC 1940	-30.3 (-1.28)	9.14 (3.88)	0.122	110
LnGPC 1947	-23.4 (-1.76)	6.94 (5.27)	0.201	112
LnGPC 1960	63.3 (3.56)	-1.16 (-0.67)	0.004	118
LnGPC 1970	482.6 (9.76)	-3.61 (-6.66)	0.271	121
LnGPC 1980	1252.8 (11.76)	-92.77 (-9.12)	0.404	125
LnGPC 1991	1060.7 (14.54)	-73.83 (-10.72)	0.483	125

El valor del estadístico t se presenta entre paréntesis. LnGPC: logaritmo natural del gasto público municipal per cápita; C: constante; POB: población.

Fuente: Gasparini y Porto (1998).

**Tabla 15: Habitantes por Diputados, gasto municipal y transferencias. Provincia de Buenos Aires**

Sección Electoral	Habitantes por Diputado (miles)		Gasto Municipal per cápita (Promedio=100)		Transferencias per cápita a las Municipalidades (promedio=100)
	1948	1991	1948	1991	1992
Capital	50.3	90.4	121	113	72
Primera	56.7	285.8	122	85	87
Segunda	31.7	54.4	76	119	115
Tercera	54.2	252.1	125	79	75
Cuarta	34.4	38.5	80	158	166
Quinta	41.8	99.4	106	136	132
Sexta	38.6	60.4	102	170	199
Septima	37.3	46.4	87	181	192
<b>Promedio Provincial</b>	<b>50.8</b>	<b>136.7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Relación valor más alto/más bajo</b>	<b>1.79</b>	<b>7.4</b>	<b>1.64</b>	<b>2.29</b>	<b>2.76</b>

Fuente: Porto (1994).

### III.1.2. El efecto de la imitación

<sup>10</sup> Ver Porto (1994). Porto y Sanguinetti (2001) encuentran que una variable de este tipo resulta importante para explicar las transferencias nacionales a las Provincias.

Una cuestión que ha sido estudiada en economía de los gobiernos locales es el impacto de la imitación o emulación competitiva sobre el gasto municipal. A partir del modelo de las ecuaciones (1) a (3), suponiendo un único bien municipal (G), del análisis de estática comparativa resulta

$$\frac{dG}{dX} = \frac{1}{H} \left( -\frac{U_{CX}P}{L} + U_{GX} \right) \quad (7)$$

donde H es el hessiano de la condición de segundo orden ( $H > 0$ ) y  $U_{CX}$ ,  $U_{GX}$  representan el cambio de la utilidad marginal del bien privado y del bien público municipal, respectivamente, cuando cambia la cantidad del bien público que proveen las Municipalidades vecinas. En general se espera que  $U_{CX}$  sea pequeña o cero y que  $U_{GX}$  sea positiva de modo que la expresión (6) sea positiva: hay un efecto de imitación. Un modelo en esta línea es el presentado por Case, Hines y Rosen (1993) que encuentra un efecto positivo de X; además, al incorporar esta variable se atenúa el “efecto flypaper” que es encontrado usualmente en los modelos empíricos de gobiernos locales. En el caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires la relación es positiva y significativa, lo que indica que el gasto de Municipalidades similares tiene influencia positiva sobre el gasto per cápita (Tabla 16, columna 2). A diferencia del trabajo de Case et.al., el efecto flypaper se mantiene.<sup>11</sup>

### III.1.3. Efecto del gasto provincial en la Municipalidad

El efecto del gasto provincial en la Municipalidad también puede estudiarse a partir del modelo de las ecuaciones (1) a (3), suponiendo un único bien municipal (G). El resultado de estática comparativa es

$$\frac{dG}{dZ} = \frac{1}{H} \left( -\frac{U_{CZ}P}{L} + U_{GZ} \right) \quad (8)$$

El signo de (7) es ambiguo. Si  $U_{CZ}$  es pequeño, el efecto depende de  $U_{GZ}$ . Si es mayor (menor) que cero los bienes provinciales y municipales son complementos (sustitutos) y cuando aumenta el gasto provincial en la Municipalidad, aumenta (disminuye) el gasto municipal. Si  $U_{GZ}$  es igual a cero los bienes son independientes. El examen empírico, a nivel del total de gastos, no muestra relación significativa entre el gasto total de los dos niveles de gobierno (Tabla 16, columna 1). Como se verá en la sección siguiente, al desagregar por tipos de bienes se obtienen resultados adicionales de interés.

**Tabla 16 – Efectos de la imitación y del gasto provincial en la Municipalidad**

	<b>Año 1991 (1)</b>	<b>Año 1992 (2)</b>
POB	-8.37E-08 (-1.6)	-1.17E-7 (-2.78)
PBIp	4.30E-04 (0.31)	3.4E-3 (2.72)
IOJp	1.36 (7.6)	1.58 (2.65)
Z	0.08 (0.92)	-
X	-	3.29E-4 (5.15)
C	0.09 (2.31)	0.19 (3.34)
R <sup>2</sup>	0.55	0.60

El valor del estadístico t se presenta entre paréntesis. Pob: población; PBIp: producto bruto interno per cápita; IOJp: transferencias per cápita; Z: gasto provincial en la Municipalidad; x: gasto de las Municipalidades vecinas. Variable dependiente: gasto municipal per cápita, en niveles.

<sup>11</sup> Porto (1995). La “vecindad” se refiere a vecinos con característica socio-económicas similares, no necesariamente vecinos geográficos.

### III.2. Determinantes de empleo, salarios y gasto municipal

En la sección anterior se estudió la relación entre el gasto municipal per cápita y la población en distintos momentos del tiempo. En esta sección se presentan algunos resultados sugerentes (que se resumen en la Tabla 17) sobre el comportamiento de los salarios, el empleo por cada mil habitantes y el gasto per cápita en las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, para 1991. Se utilizaron como variables explicativas el PBI per cápita de la Municipalidad, las transferencias per cápita recibidas del gobierno provincial y la población, además de otras variables de control.

De la ecuación del salario municipal resulta que está relacionado positivamente con el PBI y con las transferencias. El coeficiente de las transferencias es el doble del correspondiente al PBI, mostrando evidencia del “flypaper effect”. Una interpretación de este resultado es que la burocracia local capturaría parte de los fondos provinciales y los transformaría en salarios públicos municipales. El coeficiente de la población es positivo, significando que las Municipalidades más grandes pagan salarios más altos, lo que resultaría de mayores oportunidades laborales.

En la ecuación de empleo también los coeficientes del PBI y las transferencias son positivos. Nuevamente el coeficiente de las transferencias es el doble que el del PBI, sugiriendo que la burocracia local capta parte de los fondos provinciales para transformarlos en empleo público. Comparando los coeficientes, resulta que los de la ecuación de empleo son el doble de los de la ecuación de salarios, sugiriendo que la burocracia local está más interesada en expandir el empleo que en aumentar los salarios, cuando asigna los fondos de las transferencias provinciales. Las Municipalidades más pobladas tienen menor empleo per cápita, resultando algún tipo de economías de escala.

En la ecuación del gasto per cápita los coeficientes del PBI y las transferencias son positivos y hay evidencia del “flypaper effect”, aunque de menor magnitud que en las ecuaciones de salario y empleo. Este menor flypaper significa que cuando aumentan las transferencias los gastos laborales aumentan en mayor proporción que cuando aumenta el PBI.<sup>12</sup> Este resultado es interpretado por Gasparini y Porto (1998) en la forma siguiente: cuando aumenta el PBI todos los insumos (laborales y no laborales) aumentan en la misma proporción, pero cuando aumentan las transferencias, el incremento de los gastos laborales es proporcionalmente mayor. Esto indicaría que las transferencias no sólo modifican (aumentan) el tamaño del sector provincial, sino que también cambian el “mix” o combinación de insumos. La estimación también revela la presencia de economías de escala: el gasto per cápita está inversamente relacionado con la población. Un resultado intrigante de estas estimaciones es el efecto “doble tamaño” de los coeficientes en las ecuaciones de empleo y salarios; este efecto “doble tamaño” lo encuentran McKenzie y Tullock (1980) al comparar el tamaño de los outputs competitivo y burocrático y queda por indagar si se puede encontrar una justificación teórica en la línea que presentan estos autores.

Otro resultado que surge de los coeficientes en el extremo inferior derecho de la Tabla 16 -que resultan de una regresión múltiple- es que el gasto provincial total realizado en la Municipalidad no afecta el gasto municipal total: los bienes públicos provinciales y municipales serían

---

<sup>12</sup> Un aumento del PBI per cápita del 1% provoca un aumento del 0,07% en el salario y del 0,14% en el empleo; o sea, un incremento del gasto laboral del orden del 0,23%. En ese mismo porcentaje aumenta el gasto municipal per cápita, de modo que los gastos no laborales se expanden en proporción a los laborales. En cambio, ante un aumento en las transferencias del 1% aumentan 0,46% los gastos laborales (0,14% el salario y 0,28% el empleo), valor que es significativamente mayor que el 0,30% del aumento del gasto municipal total per cápita.

independientes.<sup>13</sup> A nivel del gasto en funciones en particular, los gastos son sustitutos: una Municipalidad con mayor gasto provincial en caminos o en salud gasta menos de sus propios fondos en esas funciones. Pero esa sustitución no disminuye el gasto municipal total sino que el gobierno municipal lo reasigna a otras funciones, siendo ésta otra forma del “flypaper effect”.

**Tabla 17. Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Ecuaciones de salarios, empleo y gasto público. 1992**

		Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. 1992 Ecuaciones de Salarios, Empleo y Gasto Público					
VARIABLES DEPENDIENTE		VARIABLES EXPLICATIVAS					
		PBIp	IOJp	L	Gasto Provincial per capita en la Municipalidad		R <sup>2</sup>
					Total	Salud	
Salario Municipal		0.075	0.140	0.090			0.16
		(1.84)	(3.10)	(4.49)			
Empleo Municipal (cada 1000 habitantes)		0.140	0.280	-0.230			0.81
		(3.45)	(2.77)	(-4.81)			
Gasto Municipal (per capita)		0.235	0.300	-0.120			0.78
		(5.35)	(3.80)	(-3.15)			
Gasto Municipal per capita	Total						
	Salud				-0.48		
					(-5.01)		0.65
	Caminos					-0.33	0.75
						(-2.55)	

Fuente: Gasparini y Porto (1997)

### III.3. Relación entre tamaño, correspondencia y descentralización fiscal en el sector público sub-nacional

Una pregunta importante en economía de los gobiernos locales es la relación entre tamaño, descentralización y correspondencia fiscal. Según la visión de Brennan y Buchanan (1977, 1978) un sector público monolítico (monopolio) será de tamaño mayor que otro descentralizado, en el que las unidades sub-nacionales compitan entre sí. Supóngase el caso de un impuesto con una base imponible dada; un gobierno centralizado elegirá la alícuota que maximiza el “excedente para uso discrecional”, según la denominación de Brennan y Buchanan. Si el impuesto se descentraliza a los gobiernos sub-nacionales –con la misma base imponible– es probable que cada jurisdicción disminuya la alícuota de modo de atraer capitales, al reconocer que las variables fiscales influyen en la decisión de localización de las firmas. Si todas las jurisdicciones reaccionan en la misma forma el resultado final será un menor tamaño de la recaudación y del gasto público. En base a este argumento se espera que el tamaño del sector sub-nacional (gasto provincial más gasto municipal en relación con el producto bruto interno = GP/PBI) varíe inversamente con el grado de descentralización fiscal (gasto municipal/ gasto provincial más municipal). De la estimación de esta relación por mínimos cuadrados ordinarios se obtuvo un coeficiente negativo y significativo (Tabla 18, columna 1), consistente con la hipótesis del Leviatán.

<sup>13</sup> Ver Tabla 16, columna 1.

El tamaño del sector sub-nacional puede estar influido también por el grado de correspondencia fiscal en las Provincias y Municipalidades. Si los dos niveles de gobierno financian gran parte de sus gastos con transferencias (nacionales y provinciales, respectivamente) puede ocurrir que una parte de los costos la paguen efectivamente otras jurisdicciones y/o que aparezcan los fenómenos de ilusión fiscal –la creencia de que parte del costo recae sobre otros-, que incentiven el crecimiento del gasto público (Weingast et. al., 1981; Winer, 1983; entre otros). En el caso argentino, las estimaciones sugieren que a mayor separación de las decisiones de gastar y recaudar (menor correspondencia fiscal) mayor es el tamaño del sector público sub-nacional (Tabla 18, columna 2).

En el sector público provincial argentino existe una baja correspondencia fiscal promedio, que es muy variable entre Provincias (Tabla 12) y que se espera que tenga impacto sobre la estructura vertical del sector público sub-nacional. El argumento de economía positiva es que aquellas Provincias con alta separación fiscal, es decir con bajos costos políticos de recaudar, tendrán pocos incentivos a descentralizar a sus Municipalidades ya que estarían transfiriendo los beneficios políticos del gasto, sin que las Municipalidades tuvieran la necesidad de incurrir en los costos políticos de su financiamiento. En cambio, con baja separación, el beneficio del gasto va unido al costo político de recaudar; el gobierno provincial tendría de ese modo mayores incentivos para descentralizar las variables fiscales hacia sus Municipalidades. De la estimación econométrica se obtiene un signo negativo y significativo para el coeficiente de la separación fiscal provincial como determinante de la descentralización (Tabla 18, columna 3).

**Tabla 18 – Tamaño, correspondencia y descentralización fiscal en los gobiernos sub-nacionales. Argentina. 1985<sup>14</sup>**

Variables	G/PBI		Des
	(1)	(2)	(3)
Des	-66,80 (-2,40)		
Sep (total)		46,30 (4,20)	
Sep (Pcial)			-0,47 (-7,60)
Constante	27,10 (5,80)	-18,80 (-2,19)	0,53 (10,60)
R <sup>2</sup> Ajustado	0,18	0,44	0,73

El valor del estadístico t se presenta entre paréntesis. G/PBI: gasto provincial y de las Municipalidades en relación con el PBI de cada Provincia; PBI: producto bruto interno de la Provincia; Des: relación entre el gasto de las Municipalidades y la suma del gasto provincial y de las Municipalidades; Sep: indicador de “separación” de decisiones (fracción del gasto financiado por recursos de otras jurisdicciones. Se trata de “separación” a nivel provincial -financiamiento de la Nación- y a nivel municipal -financiamiento de la Provincia). Sep(total): comprenden Provincias y Municipalidades; Sep (prov): “separación” a nivel provincial.

Fuente: Porto. 1993.

Estos resultados son útiles para el diseño de las políticas fiscales. En particular son importantes para la Argentina de hoy que debe sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos y encarar reformas tendientes a mejorar el proceso de descentralización, especialmente hacia las Municipalidades. Por un lado sugieren que las transferencias nacionales a las Provincias son un determinante de la descentralización fiscal provincial, vía los incentivos que genera la separación de decisiones fiscales; por otro lado, que el importante grado de separación de decisiones impacta sobre el tamaño de los gobiernos sub-nacionales. El tercer resultado es también importante como guía de las políticas. La descentralización permite más competencia entre los gobiernos sub-nacionales y esto puede ser beneficioso no sólo para el tamaño del sector, sino también para la eficiencia (Tabla 18, columna 3).

<sup>14</sup> Las estimaciones para cortes transversales en 1970 y 1980 dan resultados similares.

### III.4. El “residuo fiscal provincial” por Municipalidades

Como se vio antes, los gastos provinciales son mucho más importantes en la Argentina que los gastos municipales. Como el gasto provincial y los impuestos para financiarlos se recaudan en las Municipalidades es interesante en el análisis de la economía de los gobiernos locales estudiar el impacto neto o “residuo fiscal” provincial por Municipalidades. El estudio se realiza a partir de la siguiente definición

$$S_i = GP_i - RP_i - RN_i \quad (9)$$

donde  $S_i$  es el saldo fiscal neto en la Municipalidad  $i$ ,  $GP_i$  son los gastos provinciales ejecutados en la Municipalidad  $i$  más las transferencias en dinero recibidas por la Municipalidad,  $RP_i$  es la recaudación de impuestos provinciales en  $i$ , y  $RN_i$  son los impuestos recaudados en  $i$  por el gobierno nacional transferidos luego a la Provincia de acuerdo con el régimen de coparticipación federal de impuestos vigente.<sup>15</sup>

Para investigar los factores que afectan la distribución de los gastos e impuestos provinciales entre las Municipalidades se estimaron las siguientes ecuaciones<sup>16</sup>

$$VF_i = a + b.Y_i + c.X_i + d.P_i + e_i \quad (10)$$

donde VF indica la variable fiscal bajo estudio (gastos, impuestos o saldo neto), Y es el ingreso (producto) de la Municipalidad, X es un vector de “características” y P alguna variable de tipo político. Los valores estimados de b, c, d, permiten obtener conclusiones sobre el impacto del presupuesto provincial sobre los gobiernos locales. Por ejemplo, si la Provincia sigue una política estrictamente devolutiva (gastar en la Municipalidad lo que en ella recauda) el coeficiente b debería ser positivo para gastos e impuestos (si la elasticidad ingreso de los gastos públicos es positiva) e igual a cero para el residuo fiscal. Si la política provincial tuviera un enfoque redistributivo y de equidad específica, el coeficiente b debería ser cero en la regresión de gasto, positivo en la de impuestos y negativo en el saldo neto. Si las características diferenciales de producción de los bienes fuera tenida en cuenta, debería reflejarse en un coeficiente c distinto de cero. El punto es que un mismo nivel de gasto puede resultar en un mismo nivel de insumos y de output directo (el “D” output de Bradford, Malt y Oates, 1969), pero en un nivel distinto de output demandado por los ciudadanos (“C” output). Por ejemplo, un mismo nivel de gasto y “D” output en un servicio puede tener distintos resultados (“C” output) en dos Municipalidades si las “características” o el “medio ambiente” difieren (por ejemplo, pobreza, necesidades básicas insatisfechas, desempleo, etc). Finalmente, al argumento político implicaría un valor del coeficiente d distinto de cero. Los resultados de las estimaciones econométricas se presentan en la Tabla 19.

---

<sup>15</sup> Nótese que al incluir los impuestos recaudados por la Nación que luego son transferidos a la Provincia no sólo se analiza el impacto sobre las Municipalidades de la política fiscal provincial, sino también de la política tributaria nacional.

<sup>16</sup> Ver Gasparini y Porto (1998)



**Tabla 19 – Gastos, impuestos y residuo fiscal provincial, por Municipalidades. 1994**

<b>Variab</b> les	<b>lngppc</b>	<b>lnrtpc</b>	<b>lnsaldo</b>
Lnpbipc	0,113* (0,03)	0,411* (0,028)	-0,299* (0,038)
Lnpob	-0,199* (0,01)	-0,055* (0,009)	-0,143* (0,01)
Lnnbipc	0,045 (0,04)	-0,062* (0,03)	0,108* (0,05)
Pj	0,028 (0,03)	-0,027 (0,02)	0,055 (0,04)
Nº observaciones	127	127	127
R <sup>2</sup> Ajustado	0,69	0,90	0,52

En la tabla se omite el valor de la constante y de los coeficientes de las variables de control de las Municipalidades con características particulares (capital de la Provincia, Municipalidades turísticas de reciente creación y dos distritos altamente industrializados). Entre paréntesis los errores estándar. lngppc: logaritmo del gasto provincial per cápita; lnrtpc: logaritmo de los recursos provinciales totales per cápita; lnsaldo: logaritmo del cociente entre el gasto y los recursos; lnpbipc= logaritmo del PBI por habitante; lnpop= logaritmo de la población; lnnbipc= logaritmo del porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, pj= dummy gobierno municipal del Partido Justicialista. (\*) Significativo al 5%.

Fuente: Gasparini y Porto. 1998.

En la ecuación del gasto, el coeficiente del logaritmo del PBI por habitante es positivo y significativo. Controlando por el resto de las variables de la regresión, el gasto provincial per cápita aumenta 0,11% por cada 1% de aumento del PBI municipal. Las diferencias de ingreso entre Municipalidades no se reflejan estrictamente en diferencias de gasto municipal, lo que da indicios de redistribución en la política provincial de gastos. Sin embargo, el objetivo de equidad específica tampoco se cumple plenamente ya que el gasto es ligeramente mayor en las Municipalidades más ricas. La consideración del PBI como “medio ambiente”, reduciendo el gasto necesario para lograr un mismo “C” output, tampoco aparece en los datos (o al menos ese efecto queda escondido detrás de los demás efectos). El coeficiente de la población es significativo. Las Municipalidades más pobladas tienden a recibir menores gastos per cápita, lo que avalaría la idea de economías de escala y de una estructura de representación política desbalanceada a favor de las Municipalidades menos pobladas.<sup>17</sup> El coeficiente de la variable porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas es el esperado, aunque su grado de significatividad es bajo. Finalmente, la variable pj no es significativa, por lo que en principio no hay evidencia de un comportamiento partidario de las autoridades provinciales.

Los recursos totales de la Provincia en términos per cápita crecen con el PBI per cápita local, aunque menos que proporcionalmente, y caen con la población y con el grado de pobreza.

Como para muchas Municipalidades el residuo fiscal es negativo, por lo que no puede computarse el logaritmo, se calculó el salto neto como el cociente entre el gasto y la recaudación total. Un valor mayor (menor) que la unidad indica residuo fiscal neto positivo (negativo). El PBI per cápita está asociado positivamente tanto con los gastos como con los impuestos. Sin embargo la asociación es menor para los gastos, lo que implica saldo neto decreciente con el PBI y, de esa forma, que la política provincial resulta regionalmente progresiva. Sin embargo, el efecto redistributivo es menor que el que resultaría de una política uniforme de gasto y de una estructura tributaria proporcional. Esta evaluación se refuerza si se considera que un menor nivel de PBI requiere un mayor gasto para conseguir un mismo nivel de “C” output. Las Municipalidades con mayor población reciben un residuo fiscal neto menor;

<sup>17</sup> Tal como ocurre con las transferencias a las Municipalidades, la representación política de las secciones electorales está relacionada con la distribución territorial del gasto provincial. Para 1992 los resultados sugieren que cuanto menor es la representación política de la sección electoral en la Legislatura Provincial, menor es el gasto provincial per cápita en las Municipalidades que la integran (Porto, 1994).

este efecto proviene esencialmente del lado del gasto, sugiriendo algún grado de economías de escala y el desbalance de la representación política. Las Municipalidades con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas reciben un residuo fiscal neto mayor. Este efecto proviene de una recaudación menor en las Municipalidades más pobres y, posiblemente, de un gasto ligeramente mayor. La variable política (si la Municipalidad es gobernada por el mismo partido político que la Provincia y la Nación) no es significativa.

Resumiendo, la política fiscal del gobierno provincial afecta la distribución regional del ingreso. El residuo fiscal no se distribuye igualitariamente, indicando que la política provincial no se diseña en base al criterio devolutivo. La distribución del saldo fiscal neto es el resultado de una estructura de gastos ligeramente creciente con el PBI municipal (lo que implica una estructura regionalmente progresiva del gasto) y de una estructura impositiva ligeramente regresiva. Las Municipalidades más ricas reciben un saldo neto menor en términos per cápita. En otros estudios se ha señalado el efecto igualador que las políticas fiscales provinciales y nacionales tienen sobre la distribución personal del ingreso. El resultado de esta sección indica que en el caso estudiado, ese efecto se complementa con un efecto igualador de la política fiscal provincial sobre la distribución del ingreso entre Municipalidades. El efecto igualador es menor que el que resultaría de una política de gasto uniforme entre Municipalidades y una estructura impositiva proporcional al ingreso. Esta evaluación se refuerza si se considera que un menor nivel de PBI requiere un mayor nivel de gasto público para obtener un mismo nivel de “C” output. Las variables representativas del medio ambiente son significativas; las Municipalidades con mayores niveles de pobreza y aquellas con menor cantidad de habitantes reciben un saldo fiscal neto mayor. La variable política utilizada no es significativa.

### **III.5. El voto en las urnas como forma de control de los gobiernos locales**

De la literatura sobre federalismo y descentralización fiscal resulta que, bajo ciertas condiciones, la descentralización es más eficiente para la provisión de bienes públicos locales que un gobierno centralizado. Por una lado, porque permite adaptar mejor la oferta a la demanda (teorema de la descentralización de Oates, 1977); por otro lado, por el mayor control de la ciudadanía sobre los políticos y burócratas. Una condición para aprovechar las ventajas de la descentralización es que quien toma las decisiones fiscales cargue con el costo (beneficio) político de sus errores (aciertos); es la denominada por Bird (2003) *restricción presupuestaria política fuerte*.

El mecanismo democrático del voto en las urnas como forma de control de los gobiernos ha merecido considerable atención en la literatura (por ejemplo, Peltzman, 1987, 1990, 1992 y 1998; Besley y Case, 1995). Para la Argentina existe un estudio de la relación entre los resultados electorales y el desempeño fiscal para 125 Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Porto y Porto, 2000). El estudio documenta que alrededor de un tercio de las Municipalidades cambia de partido político en cada elección (considerando las elecciones de 1983, 1987, 1991, 1995 y 1999) (Tabla 20). Las elecciones municipales coinciden con las de Gobernador de la Provincia y, hasta la reforma de la Constitución en 1994, cada doce años con la de Presidente. Después de la reforma constitucional, coinciden las elecciones de los tres niveles, realizándose cada cuatro años. Los datos revelan que hay diferenciación entre el voto a Presidente y/o Gobernador y el voto a Intendente Municipal (Tabla 21). En 1987 de los 37 cambios de Intendente, el 92% correspondió al partido del Gobernador triunfante; en 1991 el porcentaje había disminuido al 64% y en 1995 disminuyó aún más al 56%. La elección de 1999 presenta un resultado interesante en ese sentido: ninguno de los 35 cambios correspondió al partido del gobernador triunfante. Esta evolución sugiere algunas conclusiones importantes. Por un lado que, para este caso específico, no se verifica que las elecciones municipales sean un mero reflejo de las provinciales o nacionales. Por otro lado, que en el mecanismo de voto en las urnas hay aprendizaje. Computando las elecciones de 1983 a 1995, el mayor porcentaje de cambio de Intendente (37,5%) se verificó en las Sección Electoral con menor cantidad de

habitantes; por otro lado, el menor porcentaje (19%) correspondió a la sección electoral con mayor población. Estas cifras sugieren que la probabilidad de cambio de partido político a cargo de una Municipalidad es mayor cuanto menor es el tamaño de la población; este hallazgo puede racionalizarse por la vía de la mayor percepción que se tiene en una comunidad pequeña de la gestión de las autoridades locales y del mayor poder (marginal) del voto individual (Tabla 22).

Para el estudio econométrico se utilizó un modelo (en la línea de los de Peltzman y Besley y Case) en el que se supone que los votantes consideran, para decidir el voto, el impacto de las actividades del sector público sobre su utilidad (U). El cambio en la utilidad debida a la política fiscal del partido político en el gobierno puede ser positivo o negativo y depende de la evolución de las variables fiscales municipales (gastos, impuestos y transferencias). Se supone que existe una función  $f(U)$  con  $f' < 0$  que transforma la variación en U en probabilidad de cambiar el partido político. Para la transformación se utilizó la función

$$V_i = A_i + b.U_i + c.P_i + d.Y_i \quad (11)$$

$$U_i = g(X_i) \quad (12)$$

donde  $V_i$  es la probabilidad de cambiar el partido político en la Municipalidad  $i$ ;  $A_i$  es una constante que indica la probabilidad “normal” de cambio, explicada por otros factores (por ejemplo, los ciudadanos prefieren la rotación per se);  $U_i$  es función del cambio en las variables fiscales municipales;  $P_i$  es la población de  $i$ ;  $Y_i$  es el cambio en el ingreso per cápita (o proxy) de  $i$ . Los resultados de las estimaciones utilizando un modelo logit se vuelcan en la Tabla 23 para las elecciones de 1987, 1991 y 1995. Del análisis de los tres períodos separadamente se concluye que el modelo es crecientemente significativo en el tiempo, con significatividad conjunta en 1995. El grado de significación de las variables individuales sigue un patrón similar. El incremento en la significatividad es indicador de aprendizaje de los votantes (Argentina tuvo un largo período de regímenes autoritarios, que culminó con la elección democrática de 1983). Los resultados sugieren que los votantes tienen en cuenta el desempeño del gobierno municipal al decidir su voto (la variable fiscal significativa es el gasto de capital). Los votantes discriminan el voto a Intendente del voto a Gobernador y/o Presidente, lo que revela que se dan cuenta de quién es responsable de qué política. Es interesante notar que la dummy que indica si el intendente es del mismo partido que el gobernador sólo es significativa en 1987, que es la primera elección en la que se pudo evaluar el desempeño de los gobernantes. En las elecciones siguientes, el aprendizaje de los votantes les permitió separar responsabilidades. Cuanto más pequeña es la Municipalidad, mayor es la respuesta del votante al desempeño fiscal municipal; en estas Municipalidades el votante percibe mejor el desempeño de las autoridades y se informa mejor dado que su voto es más valioso ( $1/L$ , siendo  $L$  el total de votantes) que en las Municipalidades muy pobladas. Estos resultados<sup>18</sup> permiten confiar en el voto en las urnas, quizá mucho más que en los controles centralizados –que son más burocráticos, menos democráticos y más propensos al fracaso por Leviatan. El mecanismo de decisiones de voto de los ciudadanos funcionará tanto mejor cuanto mejor sea la información que se les brinde. Esta información debería ser de la propia Municipalidad y de los vecinos (en sentido económico), para facilitar la comparación de los desempeños fiscales. La información comprende variables fiscales (presión tributaria, total y por impuestos; gasto per cápita; endeudamiento; empleo público y salarios, etc.) y no fiscales (cobertura y déficit de servicios; evolución de la cobertura en el tiempo, etc.).

---

<sup>18</sup> En otras estimaciones se utilizaron variables representativas del cambio en las condiciones económicas generales, que no tuvieron efecto significativo en las elecciones municipales (siguiendo a Peltzman se podría decir que los votantes se dan cuenta que su ingreso personal (o proxy) depende de las políticas nacionales y provinciales más que de las municipales. Al introducir una variable representativa de la eficiencia en el sector municipal (relación entre insumos y producto a partir de una función de producción Cobb-Douglas) el coeficiente estimado sugiere que a mayor eficiencia, menor probabilidad de cambio del partido político.

**Tabla 20- Elecciones municipales- 1983, 1987, 1995 y 1999**

	N° de Municipalidades	%
<b>1987</b>		
Cambio en el partido político	37	29.6
No cambio en el partido político	88	70.4
Total	125	100
<b>1991</b>		
Cambio en el partido político	36	28.8
No cambio en el partido político	89	71.2
Total	125	100
<b>1995</b>		
Cambio en el partido político	39	31.2
No cambio en el partido político	86	68.8
Total	125	100
<b>1999</b>		
Cambio en el partido político	35	28
No cambio en el partido político	90	72
Total	125	100
<b>Promedios años 1983-1995</b>		
Cambio en el partido político	37.33	29.9
No cambio en el partido político	87.67	70.1
Total	125	100
<b>Promedios años 1983-1999</b>		
Cambio en el partido político	36.75	29.4
No cambio en el partido político	88.25	70.6
Total	100	100

Fuente: Estadística Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

**Tabla 21- Cambios en partidos políticos de las Municipalidades. Relación con el partido político del Gobernador**

	1983	1987	1991	1995	1999
<b>1. Municipalidades con cambios en el partido político (1)</b>		<b>37</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>35</b>
1.1 El partido político ganador es el mismo al del Gobernador (1)		34	23	22	0
1.2 El partido político ganador es distinto al del Gobernador (0)		3	13	17	35
<b>1. Municipalidades sin cambios en el partido político (0)</b>		<b>88</b>	<b>89</b>	<b>86</b>	<b>90</b>
1.1 El partido político ganador es el mismo al del Gobernador (1)		27	53	61	49
1.2 El partido político ganador es distinto al del Gobernador (0)		61	36	25	41
<b>Municipalidades con el mismo partido que el del Gobernador (*)</b>	<b>91</b>	<b>61</b>	<b>76</b>	<b>83</b>	<b>49</b>
<b>Municipalidades con distinto partido que el del Gobernador (*)</b>	<b>34</b>	<b>64</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>76</b>
<b>Total de Municipalidades</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>

(\*) Luego de las elecciones de 1983, en 91 de las 125 Municipalidades el partido político coincidía con el del Gobernador (72.8%) y en 34 no coincidía (27.2%).

Fuente: Estadísticas Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

**Tabla 22- Cambios en los partidos políticos de las Municipalidades y tamaño de la población**

Sección electoral	Población (1991) en miles	Nro de Municipalidades	Nro. de cambios 1987/1991/1995	Porcentaje de cambios por elección
Primera	4.268	20	16	26.7
Segunda	592	15	13	28.9
Tercera	4522	16	9	18.8
Cuarta	542	18	15	27.8
Quinta	1079	26	26	33.3
Sexta	677	21	23	36.5
Séptima	241	8	9	37.5
Octava	528	1	1	33.3
<b>Total</b>	<b>12.449</b>	<b>125</b>	<b>112</b>	<b>30.7</b>

Fuente: Estadísticas Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

**Tabla 23- Modelos de probabilidad para las elecciones en 1987, 1991 y 1995**

	Elección 1987 (1)		Elecciones 1991 (2)		Elecciones 1995 (3)	
	Modelo I.1.	Modelo I.2.	Modelo I.1.	Modelo I.2.	Modelo I.1.	Modelo I.2.
Gastos de capital	-0,68 (-1,31)***	-0,47 (-0,89)	-1,90 (-1,34)***	-1,93 (-1,36)***	-1,13 (-2,14)*	-1,07 (-2,01)*
Gastos totales	-0,17 (-0,07)	-1,65 (-0,81)	3,71 (0,79)	3,67 (0,78)	2,72 (0,92)	2,21 (0,73)
Coparticipación provincial	-0,74 (-0,61)	0,32 (0,28)	-1,12 (-0,74)	-1,22 (-0,81)	-1,22 (-0,59)	-1,17 (-0,57)
Población	-0,13 (-0,55)	-0,41 (-2,13)*	-0,39 (-1,32)***	-0,43 (-1,43)***	-0,92 (-2,24)*	-0,88 (-2,14)*
Dummy		0,48 (5,23)*		0,07 (0,84)		-0,07 (-0,90)
Constante	-0,10 (-1,32)***	-0,35 (-3,54)*	-0,13 (-1,64)**	-0,17 (-1,81)**	-0,03 (-0,38)	0,02 (0,20)
Significatividad conjunta	6,03	54,05	4,83	5,54	15,56	16,37
Log likelihood	-72,91	-48,90	-72,63	-72,28	-69,80	-69,40
Bondad del ajuste	0,70	0,78	0,71	0,71	0,70	0,68
Observaciones	125	125	125	125	125	125

El Modelo I.2. incluye una variable dummy igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy). Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (\*5% significatividad; \*\* 10% significatividad; \*\*\* 20% significatividad). El test para la significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico  $\chi^2$ . El valor crítico al 5% para las regresiones (1), (2) y (3) es 9,49 (modelo I.1.) y 11,07 (modelo I.2.).

#### IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha realizado una descripción de las principales variables del sector público municipal de la Argentina y se han desarrollado varios tópicos de la economía de los gobiernos locales aplicados al caso bajo estudio. El caso argentino tiene varios puntos en común con estudios realizados para otros países. En primer lugar, confirma la conclusión de que “gobiernos locales” es un conjunto que comprende realidades muy distintas; por ejemplo, desde Municipalidades de más de un millón de habitantes hasta otras con menos de 1.000 habitantes, desde Municipalidades con alto nivel económico promedio a otras con condiciones de pobreza y marginalidad casi extremas. En segundo lugar, que la economía de los gobiernos locales es más compleja en la aplicación práctica que en los principios teóricos. Finalmente, que las variables políticas agregan otro factor de complejidad, con el atractivo de que aparecen nuevas preguntas intrigantes que es necesario responder.

Las aplicaciones que se presentan para la Argentina demuestran que los principios teóricos son útiles como guías para interpretar realidades complejas y cambiantes. Así, las relaciones teóricas entre gasto público local y tamaño del grupo tienen su contrapartida empírica en el caso estudiado –en el que, en distintos momentos del tiempo y para Municipalidades de una misma Provincia- la relación pasa de positiva a negativa. También resultan relevantes para las decisiones de gasto de una Municipalidad, los gastos que realizan las Municipalidades “vecinas” –por el efecto imitación-, y el gasto público provincial en la Municipalidad –a través de las relaciones de complementariedad y sustitución entre los bienes. El “flypaper effect” está presente no sólo en las ecuaciones de gasto, sino también en las de salarios y empleo municipal, con algunos resultados intrigantes (no explicados teóricamente en el trabajo) ya que se detecta un efecto “doble tamaño” en la respuesta a cambios en las transferencias versus el ingreso y en la ecuación de empleo versus la de salarios. Otra variante del “flypaper effect” aparece en la

respuesta del gasto municipal al gasto provincial realizado en la Municipalidad. Las variables políticas juegan un papel importante en varios de los tópicos estudiados: en la distribución de las transferencias a las Municipalidades; en la distribución del gasto provincial entre las Municipalidades y en la estructura vertical del sector público sub-nacional. Finalmente se estudia el papel del voto en las urnas como mecanismo de control de los gobiernos locales; la evidencia presentada sugiere que el impacto de las variables fiscales sobre la utilidad es tomada en cuenta al momento de votar, que en las localidades más pequeñas ese control es más fuerte, que el votante se da cuenta de que nivel de gobierno es responsable de que política y que hay aprendizaje por parte de los votantes.

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

## V. REFERENCIAS

- Besley T. y A.Case. 1995. "Incumbent Behaviour: Vote-Seeking, Tax setting, and Yardstick Competition." *American Economic Review*. Marzo.
- Bird, R. 2003. "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America. Policy Design and Policy Outcomes." Inter American Development Bank. Washington D.C. Mimeo.
- Bradford D.F., H.A. Malt y W.E. Oates. 1969. "The rising cost of local public services: Some evidence and reflections." *National Tax Journal*. Junio.
- Brennan G. y J.M. Buchanan. 1977. "Towards a Tax Constitution for Leviathan." *Journal of Public Economics*. Vol. 18.
- Brennan G. y J.M. Buchanan. 1978. "Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues." *Journal of Public Economics*. Vol. 9.
- Case A.C., H.S. Rosen y J.R. Hines. 1993. "Budget Spillovers and fiscal policy interdependence. Evidence from States." *Journal of Public Economics*. Vol. 52.
- Gasparini L.1997. "El Financiamiento de los Municipios." Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.
- Gasparini, L. y A. Porto. 1997. "Salarios, empleo y gasto público en el sector municipal de la Provincia de Buenos Aires." En *Segundo Seminario Internacional. Federalismo y Gobiernos Locales*. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. y A. Porto. 1998. "Distribución regional del residuo fiscal neto. El caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires." *Económica*. Número Especial. La Plata.
- King, D. (ed, 1992). *Local Government Economics in Theory and Practice*. Routledge.
- 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.
- Mc Kenzie, R.B. y G. Tullock. 1980. *La Nueva Frontera de la Economía*. Espasa-Calpe
- Oates, W.E. 1988. "On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods." *Journal of Urban Economics* 24.
- Oates, W.E. 1996 "Estimating the demand for public goods: The collective choice and contingent valuation approaches." En Bjornstad D. y J. Kahn (eds, 1996). *The Contingent Valuation of Environmental Resources*. E. Elgar.
- Oates, W.E. 1999 "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*. Septiembre.
- Owens J. y G. Panella. 1991. *Local Government: An International Perspective*. Elsevier Science Publishers.
- Peltzman, S. 1987. "Economic Conditions and Gobernatorial Elections." *American Economic Review*. Mayo.
- Peltzman, S. 1990. "How efficient is the voting market?" *Journal of Law and Economics*. Abril.
- Peltzman, S. 1992. "Voters as Fiscal Conservatives." *Quarterly Journal of Economics* No2.
- Peltzman, S. 1998. *Political Participation and Government Regulation*. The University of Chicago Press. Chicago.

- Pola G. y G. France. 1996. *Development in Local Government Finance. Theory and Policy*. E. Elgar.
- Pommerehne. W. y H. Weck-Hannemann. 1996. "Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland." *Public Choice*.
- Porto, A. 1990. *Federalismo Fiscal. El Caso Argentino*. Ed. Tesis. Buenos Aires.
- Porto, A. 1993. "Tamaño del Sector Público, descentralización y formas de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones." *Estudios* N° 66. IIERAL.
- Porto, A. 1994. "Determinantes políticos de la distribución territorial de las transferencias intergubernamentales y del gasto público. El caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires." Mimeo.
- Porto A. y L. Gasparini. 1998. *Descentralización Fiscal. El Caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*. Edulp, La Plata.
- Porto A. y N. Porto. 2000. "Fiscal Decentralization and Voter's Choices as Control." *Journal of Applied Economics*. N° 1.
- Porto, A. y P. Sanguinetti. 2001. "Political determinants of intergovernmental grants." *Economics & Politics*. N° 3.
- Porto, A. 2002. *Microeconomía y Federalismo Fiscal*. Edulp. La Plata.
- Porto, A (dir. 2004). *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Edulp. La Plata.
- Rubinfeld, D. 1987. "The Economics of the Local Public Sector." En Auerbach A.J. y M. Feldstein M. (ed). *Handbook of Public Economics*. Vol II. North Holland.
- Sjoquist, D.L. 2003. *State and Local Finances under Pressure*. E.Elgar.
- Weingast, B.R., K. Shepsle K. y C. Johnsen. 1982. "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics." *Journal of Political Economy*. Vol. 89.
- Winer S. 1983. "Some evidence on the effect of separation of spending and taxing decisions." *Journal of Political Economy*. Vol. 91.