



FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA

CAF
DOCUMENTOS DE TRABAJO

CAF
WORKING PAPERS

EL TAMAÑO IMPORTA:
LA ESTRUCTURA VERTICAL DE GOBIERNO Y LA GESTIÓN DEL
GASTO PÚBLICO LOCAL

N° 2008/05

Diciembre, 2008

Martínez-Vázquez, Jorge
Gómez Reino, Juan Luis

CAF - Ave. Luis Roche, Torre CAF, Altamira. Caracas, Venezuela 01060

© CAF, 2008 por Martínez-Vázquez, Jorge y Gómez Reino, Juan Luis. Todos los derechos reservados. Pequeñas secciones del texto, menores a dos párrafos, pueden ser citadas sin autorización explícita siempre que se cite el presente documento.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es), y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan.

CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

EL TAMAÑO IMPORTA: LA ESTRUCTURA VERTICAL DE GOBIERNO Y LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL

Martínez-Vázquez, Jorge y Gómez Reino, Juan Luis
CAF Documento de trabajo N° 2008/05
Diciembre, 2008

RESUMEN

Una gran cantidad de países alrededor del mundo presentan estructuras verticales de gobierno percibidas como ineficientes debido a un alto nivel de fragmentación jurisdiccional. La respuesta común a este diagnóstico ha sido la implementación de programas de consolidación jurisdiccional tanto forzados como voluntarios. El objetivo fundamental declarado de tales programas es el alcanzar, mediante un tamaño mayor, economías de escala y por tanto reducir los costes de producción de los servicios públicos a nivel local o regional. En este trabajo se analizan tanto los principios teóricos que guían el análisis económico tradicional de las estructuras verticales de gobierno, como experiencias relevantes de consolidación jurisdiccional a nivel internacional. Con base en este análisis argumentamos que la evidencia empírica en apoyo de la existencia de economías de escala en la provisión de servicios públicos locales no es concluyente. Cuando existen, dichas economías de escala se concentran en servicios que requieren altas dosis de inversión en capital fijo y son altamente dependientes en la tecnología de producción disponible e incluso en la localización geográfica de las jurisdicciones. No es de extrañar por tanto que los programas de consolidación jurisdiccional no hayan ofrecido en general las ganancias de eficiencia económica prometidas. El tamaño óptimo jurisdiccional parece depender no solo del potencial de economías de escala, sino también de las preferencias de los ciudadanos hacia la representación institucional y de las condiciones geográficas, socio-culturales e históricas de cada país. Concluimos por tanto, que la reforma de la estructura vertical de gobierno y el nivel de fragmentación jurisdiccional no deben aproximarse desde posiciones dogmáticas fundamentadas en escasa evidencia empírica. La consolidación puede en ocasiones ser la alternativa más eficiente, pero es necesario ofrecer otras opciones institucionales que permitan soluciones intermedias (o en su caso más eficientes) para la provisión de servicios.

Palabras clave: gasto público local, estructura vertical de gobierno

SIZE MATTERS: THE VERTICAL STRUCTURE OF GOVERNMENT AND THE
MANAGEMENT OF PUBLIC LOCAL EXPENDITURE

Martínez-Vázquez, Jorge and Gómez Reino, Juan Luis
CAF Working paper N° 2008/05
December, 2008

ABSTRACT

Many countries around the world have vertical government structures that are perceived as being inefficient because of their high level of jurisdictional fragmentation. A common response has been the implementation of jurisdictional consolidation programs, forced as well as voluntary. The main objective of these programs has been achieving economies of scale, thereby reducing production costs of local and regional public services. In this paper we analyze the theoretical principles that lead the traditional economic analysis of vertical government structures, as well as relevant international experiences. We argue that the empirical evidence supporting the existence of economies of scale in the provision of local public services is not conclusive. When such economies do exist, they tend to be concentrated in services requiring high fixed capital investment, and that are highly dependent on available technology as well as on the jurisdiction's geographical location. This is perhaps the reason that jurisdictional consolidation programmes have so far not delivered their promised gains in economic efficiency. The optimal jurisdictional size seems to depend not only on the possibility of economies of scale, but also on citizens' preferences for institutional representation and the geographical, historical and socio-cultural conditions of each country. We conclude that the reform of the vertical government structure should not be approached from dogmatic positions based upon weak empirical evidence. Consolidation can sometimes be the most efficient alternative, but other institutional options, allowing for intermediate solutions, should also be considered.

Keywords: public local expenditure, vertical structure of government

Jorge Martínez-Vázquez
Georgia State University
jorgemartinez@gsu.edu

Juan Luis Gómez Reino
Georgia State University

El Tamaño Importa: La Estructura Vertical de Gobierno y la Gestión del Gasto Público Local

**Jorge Martínez-Vázquez
Regents Professor of Economics
Director, International Studies Program
Georgia State University**

**Juan Luis Gómez Reino
Research Associate, International Studies Program
Georgia State University**

Preparado para:

CAF-GSU Conferencia sobre Descentralización Fiscal y Desarrollo Regional

“Las Promesas y las Realidades de la Descentralización Fiscal en América Latina”

Lima 4 de Diciembre 2008

Introducción

El número de niveles de gobierno y de jurisdicciones en cada nivel en los países descentralizados del mundo es el resultado histórico de una multitud de variables políticas y socio-económicas. De manera recurrente, los análisis técnicos de las relaciones fiscales inter-gubernamentales subrayan la necesidad de encontrar un nivel óptimo de fragmentación jurisdiccional que asista la eficiencia en la gestión del gasto público. En la mayoría de los casos, dicho nivel de fragmentación jurisdiccional – entendido como el número de niveles de gobierno y el número de jurisdicciones en cada nivel - se observa como más alto de lo que se puede considerar eficiente y por lo tanto también es común encontrar programas nacionales e incentivos a la consolidación de los gobiernos sub-nacionales.

El objetivo fundamental declarado de tales programas de consolidación jurisdiccional es el alcanzar, mediante un tamaño mayor, economías de escala y por tanto reducir los costes de producción de los servicios públicos a nivel local o regional. Un aspecto no considerado tan frecuentemente en estas iniciativas es la pérdida potencial de cierta representatividad política a nivel sub-nacional, ya que el mayor tamaño de los gobiernos sub-nacionales reduce la influencia de la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas de sus gobiernos. En cualquier sistema descentralizado de gobierno existe un equilibrio difícil entre las economías de escala, asociadas con un mayor tamaño y las pérdidas en eficiencia obtenida por la adecuación de las decisiones de gasto a las preferencias y prioridades locales, asociadas con un menor tamaño y mayor representatividad y rendición de cuentas .

En este trabajo se analizan tanto los principios teóricos que guían el análisis de las estructuras verticales de gobierno como los estudios empíricos sobre economías de escala y las experiencias de consolidación a nivel internacional. La experiencia internacional muestra que una aplicación rígida del principio del tamaño óptimo desde el punto de vista de la escala de producción es la razón más frecuentemente usada en la adopción de ambiciosos programas de consolidación; sin embargo, en muchas ocasiones, estos programas no han ofrecido las ganancias de eficiencia económica prometidas. La misma experiencia internacional muestra, por otro lado, que enfoques holísticos a la reforma de la estructura vertical de gobierno, que ofrecen tanto incentivos significativos a la consolidación voluntaria, como alternativas institucionales a la provisión de servicios y bienes públicos, por cooperación inter-jurisdiccional o privatización, permiten alcanzar economías de escala sin incrementar los costes potencialmente derivados de la pérdida de representación política y rendición de cuentas.

En la primera sección de este documento repasamos el marco teórico aplicado en las teorías de federalismo fiscal a la discusión del tamaño óptimo jurisdiccional. En la segunda sección, analizamos las experiencias internacionales de reforma en la estructura vertical de gobierno más relevantes y extraemos lecciones de las mejores prácticas. En la tercera sección, discutimos las alternativas institucionales disponibles para la mejora en la eficiencia del gasto público local manteniendo los niveles iniciales de fragmentación jurisdiccional. Concluimos con

varias recomendaciones en la elaboración de estrategias de racionalización de la estructura vertical de gobierno.

I. El tamaño óptimo de las jurisdicciones sub-nacionales

Principios normativos e incentivos

¿Cuál es el tamaño eficiente de los gobiernos sub-nacionales? ¿Bajo qué marco teórico podemos evaluar si el nivel de fragmentación jurisdiccional es demasiado alto o demasiado bajo? ¿De qué manera afecta el nivel de descentralización fiscal al tamaño óptimo de los gobiernos sub-nacionales?

Encontrar respuesta a estas preguntas es extremadamente importante en el diseño de sistemas eficientes de relaciones fiscales intergubernamentales. En general, el número de niveles de gobierno y el número de jurisdicciones por nivel de gobierno depende de un cúmulo de variables históricas, políticas y socio-económicas. Desde el punto de vista político, la fragmentación territorial puede responder a un diseño de amplificación del espacio de representación en un sistema democrático. La creación de nuevos niveles de gobierno o jurisdicciones puede asimismo responder a demandas de autodeterminación de regiones con extenso pasado de auto-gobierno y particularidades culturales. Por ejemplo, la creación de Comunidades Autónomas en España permitió articular políticamente las demandas de autogobierno de regiones históricas como Cataluña, Galicia y el País Vasco, insertándolas al mismo tiempo en un estado unitario descentralizado. Desde esta perspectiva, tensiones secesionistas en un país pueden así ser gestionadas creando espacios políticos de representación que canalicen y procesen las demandas de formaciones políticas independentistas.

La estructura vertical de gobierno puede asimismo responder a cuestiones de eficiencia económica. Las contribuciones de Oates (1972) a la teoría del federalismo fiscal ofrecen una primera aproximación a la determinación del tamaño óptimo jurisdiccional basada en sólidos principios económicos. Dicha teoría nos sugiere que el tamaño óptimo de una jurisdicción es el resultado de la combinación de dos variables fundamentales, las economías de escala en la provisión de bienes públicos y las ganancias (o pérdidas) de eficiencia por la adecuación del gasto público local a las preferencias de los ciudadanos.

De tal manera, un mayor tamaño jurisdiccional puede reducir el coste unitario de producción de los bienes públicos al permitir el alcance de economías de escala. Sin embargo, jurisdicciones de menor tamaño permiten adecuar el gasto en bienes y servicio públicos locales a las preferencias de los ciudadanos de manera más ajustada. La provisión de un servicio para un grupo poblacional mayor tiene como resultado que el nivel de servicio provisto diferirá del considerado óptimo a nivel individual por cada ciudadano. La diferencia entre los niveles de prestación del servicio preferidos individualmente y el nivel efectivamente provisto al grupo tiende a incrementarse con el tamaño poblacional. Este es el fundamento esencial de la descentralización fiscal. Asignando competencias a niveles de gobierno más cercanos a la población es posible proveer niveles de acceso y calidad de servicios más cercanos a las

preferencias locales, redundando en mejoras de eficiencia.¹ Oates (1972) concluye que el tamaño ideal de la jurisdicción, en términos de población, es por tanto aquel que maximiza la diferencia entre las ganancias en la reducción del coste unitario del bien (o servicio) por economías de escala y las pérdidas de eficiencia derivadas del mayor tamaño por la menor adecuación del gasto a las preferencias locales.

La experiencia internacional muestra asimismo que altos niveles de fragmentación pueden responder a una variedad de incentivos y con resultados diversos. Por ejemplo, en los EE.UU., la fragmentación de áreas suburbanas se argumenta está muy a menudo motivada por el deseo de homogeneizar el nivel de renta de los vecinos o incluso la composición étnica. Pero cuando las comunidades más ricas se separan de aquellas con menor nivel de renta promedio, ello termina redundando en una menor equidad en la distribución de la base tributaria a nivel local, y conlleva al nivel superior de gobierno a asumir una función redistributiva. Extendiendo este argumento, en el caso de países con amplios recursos naturales, ha sido bastante común que jurisdicciones sedes de las industrias extractivas desarrollen demandas de fragmentación para concentrar los potenciales recursos fiscales derivados de dichas industrias (por ejemplo, estas son las experiencias recientes de la Federación Rusa e Indonesia).

Es necesario mencionar sin embargo que también se da el caso de tendencias opuestas. Por ejemplo, es bastante común observar centros urbanos en áreas metropolitanas ejercer presiones políticas y administrativas para la anexión de zonas suburbanas a su jurisdicción, conscientes de la riqueza de su base tributaria o por simples razones expansionistas y de control.

Determinados instrumentos de financiación pueden asimismo fomentar una más alta fragmentación. Por ejemplo, la concesión de transferencias de igual cuantía a gobiernos locales (es decir, no ajustadas por los niveles de población), por ejemplo, incentiva la sub-división de estos gobiernos en jurisdicciones más pequeñas para multiplicar el monto recibido. Si la legislación que norma el proceso de constitución de nuevas jurisdicciones permite su creación con facilidad, esto puede suponer un desafío fiscal de envergadura al gobierno central. Esta es la práctica en el momento presente, por ejemplo, en Indonesia y Nepal.

Adicionalmente, las motivaciones políticas que sustentan la creación de nuevas jurisdicciones pueden ser igualmente ineficientes. Este es el caso cuando las elites locales son las que lideran el proceso de creación de una nueva jurisdicción, con el objetivo último de obtener “rentas” derivadas de su gestión (traducidas en, por ejemplo, contratos por servicios públicos, empleo de familiares, etc.).

Todos estos aspectos deben ser considerados en cualquier análisis del sistema vertical de gobierno de un país y su posible reforma. En cualquier caso, tres variables fundamentales deben guiar la reflexión sobre la idoneidad del nivel de fragmentación jurisdiccional: 1) el potencial de

¹ Este proceso descrito por Oates se reflejaría más adelante en el principio de subsidiaridad en la “European Charter” del Consejo de Europa.

economías de escala en la provisión de servicios públicos (que nos sugeriría mayores tamaños jurisdiccionales); 2) la posible mayor eficiencia derivada de la adecuación del gasto a las preferencias y prioridades locales (que sugeriría la idoneidad de jurisdicciones de menor tamaño); y 3) la preferencia ciudadana por mayor cercanía en su representatividad política, que permite intensificar el proceso de rendición de cuentas a los votantes.

Fragmentación en sistemas desconcentrados y descentralizados

Para mejor poder aclarar el problema del tamaño óptimo, es ventajoso distinguir las diferencias en el análisis del tamaño jurisdiccional eficiente entre sistemas centralizados (aunque desconcentrados) y los sistemas descentralizados. De hecho, el significado mismo del término “tamaño ideal” es distinto dependiendo del sistema de relaciones fiscales inter-gubernamentales presente.

En el caso de sistemas fiscales centralizados, pero que estructuran la provisión de servicios públicos a través de agencias desconcentradas del gobierno central, la prioridad fundamental desde el punto de vista de la eficiencia es la minimización de costes de producción y el aprovechamiento de las economías de escala disponibles (ya que en los sistemas centralizados suponemos un nivel de acceso y calidad de servicio homogéneo en todo el territorio nacional). En este caso el problema es similar al enfrentado por el sector privado en la determinación de la estructura óptima de una planta de producción, pero con una distinción fundamental: los gobiernos locales producen más de un servicio público y como tal controlan diversos procesos de producción.

La distinción es crítica por que, como es razonable, la escala óptima de producción de servicios públicos es distinta dependiendo del servicio. En general, cuanto más intensivo el proceso de producción de un servicio es en el factor de capital, mayor es su escala óptima de provisión, ya que los costes medios unitarios tienden a disminuir con mayor output hasta niveles muy altos (asumiendo una estructura regular de costes en curva U). En el terreno público, los servicios de agua y procesamiento de residuos sólidos de grandes extensiones son claros ejemplos de actividades que precisan importantes inversiones de capital. Por el contrario, los procesos de producción de los servicios de policía local, limpieza y mantenimiento de parques, etc. suelen ser más intensivos en factor trabajo, por lo que su dimensión eficiente es menor. Es importante sin embargo mencionar que la medición de la eficiencia productiva de la provisión de servicios públicos es substancialmente más complicada que en la producción de bienes o servicios en el sector privado. Por definición, los servicios públicos están sujetos a importantes externalidades que no permiten una estimación detallada de los beneficios obtenidos (como por ejemplo las mejoras en higiene infantil derivadas de la inversión en educación de las madres). Asimismo, el coste de beneficiar a un usuario adicional puede ser cero o cercano a cero a ciertas escalas (por ejemplo en la protección ofrecida por la policía local o los servicios de bomberos). En la siguiente sección evaluaremos las contribuciones empíricas más relevantes en la literatura de la hacienda pública que han intentado identificar la escala óptima para la provisión de varios

servicios públicos. Podemos sin embargo adelantar que la revisión de esta literatura no provee de soluciones de aplicación sencilla.

El caso de estructuras descentralizadas de gobierno es sustancialmente distinto al anterior por un aspecto fundamental. Los gobiernos descentralizados eligen de manera autónoma sus propios representantes y tienen una cierta autonomía para definir tanto el volumen y la estructura del gasto público como, comúnmente y de manera ideal, para recaudar una serie de tributos propios. Por su relativa cercanía al ciudadano, el proceso de rendición de cuentas de los gobiernos locales a la población es mucho más cercano. Los ciudadanos esperan que sus preferencias, expresadas a través del voto a los programas políticos de los partidos se respeten en la distribución de prioridades de gasto público. El problema que enfrentan los gobiernos locales en un sistema descentralizado es doble por tanto. Por un lado, el objetivo de eficiencia productiva se mantiene intacto, tal como en el caso de un sistema desconcentrado. A la vez, sin embargo, los gobiernos sub-nacionales tienen el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público, atendiendo a las prioridades y preferencias locales que tan difíciles de identificar son desde el gobierno central.

Desafortunadamente, la consecución de estos dos objetivos requiere compromisos. Mientras que la eficiencia productiva potencialmente se incrementa con el mayor tamaño de la jurisdicción, la eficiencia de la asignación del gasto se reduce. De manera inversa, menores tamaños jurisdiccionales permiten una mejor respuesta de las autoridades a las prioridades locales, pero a costa de mayores costes de producción. Por tanto, la solución a este problema es encontrar el tamaño jurisdiccional que maximiza la diferencia entre las ganancias por una asignación del gasto más eficiente y las pérdidas derivadas de los mayores costes de producción asociados a una menor escala jurisdiccional.

Como hemos mencionado, incluso con las simplificaciones del modelo de Oates, ya de por sí es complicado medir tanto la eficiencia en el gasto público (debido a aspectos como las externalidades positivas) como la eficiencia productiva de servicios públicos. El modelo de Oates de igual manera se centra en la provisión de un único servicio, mientras que en la realidad, la mayoría de los gobiernos locales alrededor del mundo gestionan múltiples servicios. La aplicación del marco teórico se complica de manera extraordinaria, ya que no todos los servicios públicos ofrecen potencialmente economías de escala, y la distribución de preferencias a nivel territorial es más heterogénea en unos servicios que en otros. Por tanto, el tamaño óptimo jurisdiccional difiere dependiendo del servicio considerado pero existe la posibilidad de solo un tamaño.

Incluso cuando las preferencias son heterogéneas territorialmente, presentando la oportunidad de ganancias en eficiencia al adaptar el gasto a las prioridades locales, el modelo básico de Oates asume que los gobiernos de las jurisdicciones de menor tamaño responderán de manera más fiel a las preferencias expresadas de sus ciudadanos. Esta correlación negativa entre tamaño jurisdiccional y rendición de cuentas depende sin embargo de la calidad de las instituciones locales. La ausencia de oportunidades para la participación en procesos como los

presupuestos, o para la supervisión del desempeño de los gobiernos sub-nacionales a través de la publicación de informes de resultados y su comparación entre varios gobiernos limita la responsabilidad de los gobiernos frente a sus ciudadanos al ejercicio del voto en las elecciones.

De hecho, jurisdicciones de menores dimensiones pueden permitir una supervisión ciudadana del desempeño de sus gobiernos más cercana, y crear una cierta competición entre localidades que permita la mejora conjunta de la calidad de los servicios públicos y las instituciones democráticas, el mecanismo desarrollado por Tiebout (1956). Al ser menores las dimensiones territoriales, los ciudadanos pueden mudarse (“votando con sus pies”) con mayor facilidad a aquellas que proveen de la combinación de servicios públicos e impuestos que mejor cubre sus preferencias individuales.

¿Qué conclusión obtenemos de la revisión de los argumentos de la teoría económica sobre estructura vertical de gobierno? El marco teórico que el federalismo fiscal ofrece para la determinación del tamaño óptimo jurisdiccional nos provee de ciertos principios normativos pero no de una receta simple para la reforma de la estructura vertical de gobierno. La evidente simplicidad de este marco teórico (un solo servicio público, el tamaño jurisdiccional es perfectamente elástico en términos de población, etc.) dificulta su aplicación práctica a la realidad del ordenamiento territorial en cualquier país.

Por ejemplo, el modelo de Oates no discute el número eficiente de niveles de gobierno, sino que tan solo se enfoca en el número de jurisdicciones en un mismo nivel de gobierno. Esta es una limitación importante del modelo, ya que en muchas ocasiones existe una excesiva cantidad de niveles de gobierno difíciles de coordinar y que no siempre pueden estar justificados. En principio es posible concebir que distintos tipos de bienes y servicios públicos tienen “áreas de beneficio” muy distintas en tamaño óptimo y que por lo tanto sería contraproducente el hacer responsable a los gobiernos locales de servicios públicos (por ejemplo, hospitales terciarios con servicios especializados) que benefician a los residentes de una región entera conteniendo varios gobiernos locales; en este caso sería mucho más adecuado el hacer responsable de este servicio a los gobiernos regionales.

El modelo de Oates además supone una perfecta flexibilidad a la hora de determinar la dimensión jurisdiccional, mientras que la consolidación o fragmentación de jurisdicciones es un proceso generalmente complicado que no solo responde a consideraciones económicas. La evidencia internacional sugiere que existe una fuerte inercia institucional y resistencia a la modificación del ordenamiento territorial incluso en aquellas municipalidades demasiado pequeñas para ser viables.

Si el análisis teórico ofrece solo respuestas limitadas a la pregunta de cuál es la dimensión óptima de una jurisdicción, quizá la experiencia internacional permita identificar mejores prácticas. En la siguiente sección analizamos entonces experiencias relevantes de reforma del sistema de gobiernos sub-nacionales. Nuestro objetivo fundamental es identificar si

los determinantes fundamentales del tamaño óptimo jurisdiccional descritos en el modelo teórico de Oates realmente definen la estructura vertical de gobierno en los países analizados y cuáles son los criterios y las políticas que se pueden adoptar para facilitar una estructura vertical de gobierno más racional.

II. Evidencia empírica de economías de escala a nivel internacional

El marco teórico descrito en la sección anterior define como una de las variables fundamentales para la determinación del tamaño óptimo jurisdiccional la existencia de economías de escala en la provisión de bienes públicos. Si estas existen, entonces un mayor nivel de producción asegura menores costes medios y por tanto un mayor tamaño jurisdiccional es eficiente.

La evidencia de la existencia de economías de escala en la provisión de bienes públicos sin embargo es decididamente ambigua, aunque podemos identificar ciertos “hechos estilizados”. En primer lugar, economías de escala en la provisión de servicios públicos locales son más fácilmente identificables en aquellos servicios que requieren importantes inversiones en capital (Dollery and Fleming 2006). En Chile, Abala-Bertrand y Mamatzakis (2004) encuentran evidencia de economías de escala en la provisión de infraestructura en los sectores de transporte, alcantarillado y electricidad. Bel (2002) y Alvarez y Caride (2003) muestran que el procesamiento de residuos sólidos (recolección, transporte y tratamiento) ofrece potenciales reducciones en coste por mayor volumen en España, un argumento confirmado por el análisis de Callan and Thomas (2001) para 110 municipalidades en el área de Massachusetts, y por McDavid (2001) en su estudio de 327 gobiernos locales de menos de 1000 habitantes en Canadá. Generalmente, dichas economías de escala tienen así mismo límites poblacionales, por lo que pueden no estar presentes una vez superado un cierto nivel de población (Bel y Fageda 2008).

El análisis de otros servicios puramente locales, como la policía o los servicios de bomberos, más intensivos en el factor trabajo en su producción, nos ofrece conclusiones más ambiguas. Una referencia fundamental es el trabajo pionero de Hirsch (1959), que descarta economías de escala en la provisión de servicios de policía. El mismo estudio encuentra economías de escala en la provisión de servicios de prevención de incendios en municipalidades de menos de 100,000 habitantes y costes medios crecientes en poblaciones de más de 100,000 habitantes. En el Reino Unido, el estudio de Ahlbrandt (1973) no muestra evidencia de economías de escala en los servicios de bomberos de 44 ciudades y distritos del área metropolitana de Seattle, resultados confirmados por el estudio de condados en Inglaterra y Gales de Alt (1971), Boaden (1971) and Danzinger (1978). En los Estados Unidos, DiLorenzo (1981), Ostrom and Parks (1973) y Gyimah-Brempong (1987), encuentran evidencia de más altos costes de producción de servicios de prevención de incendios y policía, respectivamente, con mayor tamaño poblacional. Contrariamente, Bodkin and Conklin (1971) si encuentran

menores costes medios de producción de servicios de protección de incendios y policía al aumentar el tamaño poblacional, pero limitado a localidades de entre 5,000 y 10,000 habitantes.

Los servicios educativos han recibido una atención prioritaria en esta literatura, debido a la importancia relativa del gasto en educación en los gobiernos sub-nacionales. Las contribuciones en esta área encuentran en general evidencia de que la fusión jurisdiccional provee de posibilidades de ahorro en gasto, pero muy acotadas a ciertos límites poblacionales. Duncombe et al (1995) muestran que la fusión de distritos con menos de 500 alumnos en el área del estado de New York presenta posibilidades de ahorro en el gasto educativo. El estudio de Edelman and Knudsen (1990) en Iowa concluye de manera similar que las economías de escala se concentran en poblaciones de 800 a 900 alumnos. En Maine, el tamaño óptimo de la administración de la educación es estimado por Deller y Rudnicki (1992) en alrededor de 2000 alumnos.

Un tercer grupo de estudios analiza las tendencias combinadas de gasto total local y su evolución tras procesos de consolidación o cooperación municipal. La evidencia empírica aquí encontrada es, razonablemente, inconclusa, al incluir todos los servicios públicos locales en una sola variable de gasto. En un serie de estudios a principios de los 70, Davies et al (1971, 1972) muestran costes crecientes en la provisión de gasto público total (con la excepción de gasto social) con el incremento de la población en Estados Unidos, un resultado parcialmente confirmado por Mehay (1981). Abelson (1981) encuentra que, para 36 localidades australianas, el promedio de gasto público por hogar no decrece con el incremento del tamaño de las localidades. Por el contrario, el análisis del Instituto de Asuntos Públicos Australiano (1993) muestra posibles economías de escala en la consolidación de gasto público total de 210 condados en la provincia de Victoria. El informe de la consultora KPMG en 1998, que mostraba rebajas en el coste global de los servicios de 177 gobiernos locales australianos de hasta un 24 por ciento fue un elemento importante en la reciente iniciativa de consolidación y fusión municipal en Australia. En Suecia, Nelson (1992) muestra que los ahorros en la producción de servicios locales derivados de la fusión municipal parecen limitados a municipalidades de muy pequeño tamaño (menos de 2000 habitantes tras la fusión). Más recientemente, Sole-Olle y Bosch (2005) encuentran evidencia de economías de escala en la provisión de servicios públicos para municipalidades de menos de 5,000 habitantes, pero los costes unitarios de producción se incrementan después hasta que se alcanza un tamaño aproximado de 50,000 habitantes.

En este segmento de análisis empírico, al igual que en los anteriores, escasean los estudios analizando la realidad latinoamericana. Las pocas referencias en la literatura encontradas se concentran al análisis del sector eléctrico (Diaz-Bautista 2004 y Diaz-Bautista y Romero (2007), un servicio que no se puede considerar como propiamente de los gobiernos locales. En uno de los pocos artículos identificados sobre esta materia, Nauges y Van den Berg (2007) encuentran evidencia de economías de escala en la provisión de agua y alcantarillado en Colombia, pero no en Brasil.

En resumen, la literatura que evalúa la existencia de economías de escala en servicios públicos locales muestra cierto acuerdo en la presencia de éstas en servicios que precisan amplias inversiones en capital. Para aquellos servicios más intensivos en factor trabajo, la evidencia es ambigua. Estudios en el mismo país encuentran resultados opuestos dependiendo de las jurisdicciones y datos analizados. Las economías de escala parecen ser por tanto una función de la tecnología disponible y también parecen estar contenidas dentro de ciertos límites poblacionales.

Si los servicios públicos que presentan economías de escala son limitados y estas últimas son en sí limitadas a ciertos tamaños poblacionales que varían dependiendo a su vez de la tecnología disponible, la determinación de un tamaño óptimo jurisdiccional para gobiernos locales se complica de manera importante. Es por tanto necesario revisar formulas institucionales para la provisión de servicios públicos locales que sirvan para alcanzar los objetivos de eficiencia económica sin reducir representatividad institucional. Si el tamaño y el nivel de escala representan un problema, ello dependerá del nivel de fragmentación de los gobiernos locales. Por lo tanto pasamos a evaluar los actuales niveles de fragmentación a nivel internacional y especialmente en Latinoamérica en la siguiente sección.

III. La fragmentación institucional a nivel internacional. Análisis de procesos de consolidación.

Como es de esperar, los niveles de fragmentación jurisdiccional observados a nivel internacional varían de manera amplia. Existen una variedad de indicadores que pueden ser utilizados para medir el nivel de fragmentación jurisdiccional. En primer lugar, a pesar de ser una dimensión poco explorada de la fragmentación jurisdiccional, el número de niveles de gobierno ofrece una primera aproximación al nivel de fragmentación. En promedio, los países presentan entre 3 y 4 niveles de gobierno, incluyendo el central, regional y uno o varios niveles de gobierno local. Este es el caso de los países americanos, donde la mayoría de países tienen entre 3 y 4 divisiones jerárquicas (ver Tabla 1).

Adicionalmente, el número de jurisdicciones es uno de los indicadores más comúnmente utilizados en los estudios sobre fragmentación. En el continente americano, aunque no parezca una sorpresa dado su tamaño, los EE.UU. presentan el mayor número de jurisdicciones, con más de 88,000 gobiernos entre distritos escolares, condados, estados y el gobierno federal. En contraposición, Ecuador reporta únicamente 240 jurisdicciones, incluyendo cantones, provincias y el gobierno nacional.

Estos indicadores de fragmentación son sin embargo de uso limitado. Es dudoso que las divisiones administrativas de cualquier grupo de países sean comparables entre sí, tanto en cuanto a su dimensión geográfica como a los niveles de población que engloban. Por estas razones, los estudios sobre fragmentación jurisdiccional normalmente usan indicadores relativos, como la población promedio por jurisdicción y la superficie promedio por jurisdicción. La comparación internacional a nivel de regiones (ver Tabla 2) muestra que la región Latinoamericana no presenta un grado de fragmentación tan alto como por ejemplo Europa, o Norteamérica. En América del Sur, se estima una población promedio por jurisdicción de 32,000 habitantes, y una superficie media de 1,429 kilómetros cuadrados. Estos indicadores son superiores a los de Europa (4,500 habitantes y 153 kilómetros cuadrados de promedio) o Norteamérica (5,000 y 226 respectivamente).

La variabilidad aumenta por supuesto a nivel de país. Estados Unidos es el país más fragmentado del continente, con poco más de 3,500 habitantes por jurisdicción y 108 kilómetros cuadrados de promedio. Sin embargo, el nivel de fragmentación en los Estados Unidos es fácilmente exagerado debido a la presencia muy significativa en este país de los distritos especiales, sobre todo para educación pero también agua, etc., que coinciden geográficamente con los gobiernos locales (los condados y las ciudades.) Perú lidera los estados del cono sur en cuanto a nivel de fragmentación, con algo más de 15,600 habitantes y casi 700 kilómetros cuadrados de promedio por jurisdicción. En segundo lugar en términos de población encontramos Bolivia, con 20,600 habitantes por jurisdicción, y Colombia es el segundo país más fragmentado del cono sur en términos de superficie, con un promedio de 900 kilómetros cuadrados por jurisdicción (Ver Tabla 1).

El análisis de los niveles de fragmentación de otras regiones muestra idéntica o incluso mayor nivel de variación en el tamaño promedio de los gobiernos locales alrededor del mundo. Los niveles de fragmentación observados en otras regiones del mundo son incluso superiores a los de Latinoamérica, especialmente en Europa. Por ejemplo, el tamaño poblacional medio de los gobiernos locales en países como Austria, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Rusia, España, y Suiza, es de menos de 10,000 habitantes. Por tanto, un alto nivel de fragmentación parece un problema bastante común tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados y bastante independientemente de su nivel de descentralización.

Tabla 1. Niveles de fragmentación: Países Americanos

País	Población (2008)	Área (Km2)	Niveles de gobierno	Clasificación por niveles	Número Nivel 2	Número Nivel 3	Número Nivel 4
Canadá	33,212,696	9,093,507	3	federal, provincia, condado/municipalidad	13	1,600	
Estados Unidos	303,824,646	9,161,923	3	federal, estado, condado/ciudad	51	85,000	
México	109,955,400	1,923,040	3	nacional, estado, municipalidad	32	2,454	
Belice	301,270	22,806	3	nacional, distrito, constituencies	6	31	
Costa Rica	4,195,914	50,660	3	nacional, provincia, cantón	7	81	
El Salvador	7,066,403	20,720	3	nacional, departamento, municipalidad	14	262	
Guatemala	13,002,206	108,430	3	nacional, departamento, municipalidad	22	333	
Honduras	7,639,327	111,890	3	nacional, departamento, municipalidad	18	298	
Nicaragua	5,785,846	120,254	3	nacional, departamento, municipalidad	17	153	
Panamá	3,309,679	75,990	3	nacional, provincia/comarca, distrito	14	75	
Cuba	11,423,952	110,860	3	nacional, provincia, municipalidad	15	169	
Haití	8,924,553	27,560	3	nacional, departamento, arrondissement	10	43	
Jamaica	2,804,332	10,831	2	nacional, parroquia	14		
Puerto Rico	3,958,128	8,870	2	municipalidad	78		
República Dominicana	9,507,133	48,380	3	nacional, provincia, municipalidad	32	225	
Argentina	40,481,998	2,736,690	3	federal, provincia, municipalidad/departamento	24	1,638	
Bolivia	9,247,816	1,084,390	4	nacional, departamento, provincia, municipalidad/cantón	9	112	327

Tabla 1. Niveles de fragmentación: Países Americanos (continuación)

País	Población (2008)	Área (Km2)	Niveles de gobierno	Clasificación por niveles	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Brasil	196,342,587	8,456,510	3	federal, estado, municipal	27	5,564	
Chile	16,454,143	748,800	4	nacional, región, provincia, municipalidad	15	53	346
Colombia	45,013,674	1,038,700	3	nacional, departamento, municipalidad	33	1,120	
Ecuador	13,927,650	276,840	3	nacional, provincia, cantón	22	215	
Guyana	770,794	196,850	3	nacional, región, concejo	10	117	
Paraguay	6,831,306	397,300	3	nacional, departamento, distrito	18	227	
Perú	29,180,899	1,280,000	3	nacional, región/provincia especial, provincia/distrito	26	1,834	
Surinam	475,996	161,470	3	nacional, distrito, ressort	10	62	
Uruguay	3,477,778	173,620	2	nacional, departamento (municipalidad)	19		
Venezuela	26,414,815	882,050	3	nacional, estado, municipalidad	24	335	

Tabla 1. Niveles de fragmentación: Países Americanos (continuación)

País	Pobl. / Σ(jurisdicciones)	Área / Σ(jurisdicciones)	Población Promedio Nivel 2	Población Promedio Nivel 3	Población Promedio Nivel 4	Superficie Promedio Nivel 2	Superficie Promedio Nivel 3	Superficie Promedio Nivel 4
Canadá	20,578	5,634	2,554,823	20,758		699,501	5,683	
Estados Unidos	3,572	108	5,957,346	3,574		179,646	108	
México	44,212	773	3,436,106	44,807		60,095	784	
Belice	7,928	600	50,212	9,718		3,801	736	
Costa Rica	47,145	569	599,416	51,801		7,237	625	
El Salvador	25,510	75	504,743	26,971		1,480	79	
Guatemala	36,523	305	591,009	39,046		4,929	326	
Honduras	24,099	353	424,407	25,635		6,216	375	
Nicaragua	33,835	703	340,344	37,816		7,074	786	
Panamá	36,774	844	236,406	44,129		5,428	1,013	
Cuba	61,751	599	761,597	67,597		7,391	656	
Haití	165,270	510	892,455	207,548		2,756	641	
Jamaica	186,955	722	200,309			774		
Puerto Rico	50,103	112	50,745			114		
República Dominicana	36,849	188	297,098	42,254		1,512	215	
Argentina	24,343	1,646	1,686,750	24,714		114,029	1,671	
Bolivia	20,596	2,415	1,027,535	82,570	28,281	120,488	9,682	3,316

Tabla 1. Niveles de fragmentación: Países Americanos (continuación)

País	Pobl. / Σ(jurisdicciones)	Área / Σ(jurisdicciones)	Población Promedio Nivel 2	Población Promedio Nivel 3	Población Promedio Nivel 4	Superficie Promedio Nivel 2	Superficie Promedio Nivel 3	Superficie Promedio Nivel 4
Brasil	35,111	1,512	7,271,948	35,288		313,204	1,520	
Chile	39,649	1,804	1,096,943	310,456	47,555	49,920	14,128	2,164
Colombia	39,007	900	1,364,051	40,191		31,476	927	
Ecuador	58,520	1,163	633,075	64,780		12,584	1,288	
Guyana	6,022	1,538	77,079	6,588		19,685	1,682	
Paraguay	27,770	1,615	379,517	30,094		22,072	1,750	
Perú	15,680	688	1,122,342	15,911		49,231	698	
Surinam	6,520	2,212	47,600	7,677		16,147	2,604	
Uruguay	173,889	8,681	183,041			9,138		
Venezuela	73,374	2,450	1,100,617	78,850		36,752	2,633	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 2. Fragmentación jurisdiccional comparada por grandes regiones del mundo

Región	Población	Superficie (Km2)	Población / Σ (jurisdicciones)	Superficie / Σ (jurisdicciones)
América Central y Caribe	80,392,204	736,490	38,613	354
América del Norte	446,992,742	20,178,470	5,014	226
América del Sur	388,619,456	17,433,220	31,857	1,429
Asia	4,056,954,063	32,258,476	20,542	163
Europa	734,828,310	23,319,861	4,517	143

Fuente: Elaboración Propia

La evidencia existente sobre economías de escala para los distintos tipos de servicios públicos y el nivel de fragmentación existente en las distintas regiones del mundo indican claramente que el problema de la fragmentación es una cuestión de carácter nacional; mientras que algunos países no tienen ningún problema, la fragmentación de los gobiernos nacionales es un desafío en otros países. Por lo tanto, la cuestión para aquellos países en donde la fragmentación es un problema es cuáles son las mejores soluciones disponibles. Para dar respuesta a esta pregunta, en las secciones siguientes exploramos la práctica internacional con las ventajas y desventajas de cada uno de los enfoques seguidos.

Políticas y procesos de consolidación territorial

Por regla general, la creación o consolidación de los gobiernos intermedios es la autoridad exclusiva de los parlamentos nacionales. Sin embargo, mientras que la mayoría de los países en vías de desarrollo requieren todavía la aprobación del parlamento de la nación para la creación o consolidación de nuevas jurisdicciones locales, la tendencia en muchos países es conceder mayor autonomía a los gobiernos regionales (o sus equivalentes intermedios, los estados o provincias) en la ordenación del territorio en jurisdicciones. Esta ha sido la normativa existente en los EE.UU. y Canadá enmarcada en sus constituciones, donde los gobiernos locales son considerados como “criaturas de los estados/provincias”

Este es también el caso de Argentina, otro estado federal, donde las provincias tienen la capacidad de definir los límites territoriales de las jurisdicciones locales. Lo mismo sucede en Colombia y México, donde los departamentos y estados (respectivamente) pueden proponer la eliminación de municipalidades que no cumplen los requisitos de tamaño definidos para ellas.

En todos estos casos, de manera natural, se definen límites poblacionales a la creación de nuevas municipalidades y la definición de dichos límites es la exclusiva autoridad de los gobiernos regionales/provinciales. Por ejemplo, en Argentina, la provincia de Santa Fe requiere una población mínima de 10,000 habitantes para la creación de una nueva municipalidad, mientras que en la provincia de Córdoba solo se requieren 2,000 residentes (ver Tabla 3).

En el caso de países unitarios los límites poblacionales en general son establecidos por las autoridades centrales en leyes o reglamentos. Por ejemplo, los límites mínimos definidos para la creación de nuevas provincias en Bolivia son de 30,000 habitantes, mientras que 1,000 residentes son necesarios para crear un nuevo cantón; los requerimientos son algo más altos en Ecuador, donde la creación de un nuevo cantón precisa al menos de una población de 50,000 habitantes.,

Tabla 3. Requisitos Poblacionales para la creación de nuevas jurisdicciones

	Nivel Local 1	Nivel Local 2
Argentina	Varía según Provincia: Santa Fe (10,000), Córdoba (2,000)	
Bolivia	30,000	10,000
Colombia	7,000	5,000
Ecuador	50,000	10,000
México	40,000	
Paraguay	5,000	
Perú	8,000, 12,000	

Fuente: Elaboración Propia

Sin pasar juicio a estas alturas sobre la condición particular de cada país, es pertinente notar que la fragmentación de los gobiernos sub-nacionales es considerada un problema importante en un buen número de países en Latinoamérica y en muchas otras regiones del mundo. La percepción de que el nivel actual de fragmentación en muchos países es excesivamente alto es confirmada por la serie de incentivos a la consolidación incluidos en la legislación sobre la ordenación del territorio. En Latinoamérica, Perú más recientemente, en su Ley de Fusión de Municipios Distritales, ofrece a aquellas municipalidades distritales que se

consoliden en una (siempre que no superen una población de 8,000 habitantes tras la fusión de dos distritos, o de 12,000 habitantes si son tres los distritos fusionados) el incremento en un 50 por ciento de las transferencias de nivelación recibidas por ambas municipalidades, por un periodo de 15 años. La Cuenta Especial Dialogo 2000 de Bolivia ya ofrecía importantes incentivos fiscales en forma de inversiones en infraestructura para la fusión de municipalidades de menos de 5,000 habitantes. Es quizá pronto para valorar la fuerza de los incentivos descritos,² (pero estos sistemas de incentivos son frecuentes en otros países alrededor del mundo, con resultados variados.³

La fundamentación económica de los requerimientos poblacionales para la formación de nuevas jurisdicciones locales quizás debería revisarse a la luz de la evidencia empírica. La promesa de menores costes de producción en la provisión de servicios públicos derivados de economías de escala ha fundamentado los procesos de consolidación y fusión municipal forzados y voluntarios en países alrededor del mundo. Sin embargo, la evidencia existente es que los límites poblacionales impuestos no están suficientemente influenciados por estimaciones rigurosas del tamaño poblacional que se precisa para obtener economías de escala en la producción de servicios públicos locales. Sin una base empírica cuidadosa, cualquier requerimiento mínimo poblacional podría ser defendido. Existen numerosas metodologías disponibles que ofrecen alternativas para evaluar tamaños óptimos en la provisión de servicios públicos.⁴

Al contrario de los procesos de fusión motivados por incentivos, como los discutidos en anteriormente, o procesos voluntarios, como los de consolidación de distritos escolares en EE.UU., en muchas ocasiones las fusiones de gobiernos subnacionales son forzadas por los gobiernos centrales (o regionales) de los países en cuestión. Ejemplos incluyen Australia, Canadá, Dinamarca, el Reino Unido o Suecia, con resultados dispares (véase Cuadro 1). La consolidación forzada de gobiernos locales tiene altos costes políticos, pero puede gestionarse si no hay otra alternativa y las ganancias de eficiencia son obvias. Por otro lado, como ya hemos indicado, otros procesos voluntarios de fusión, como los seguidos en España o Italia, no han tenido los resultados esperados y el número de jurisdicciones se mantiene prácticamente idéntico.

En Australia, la consolidación de gobiernos locales se “incentivó” con la amenaza de penas a localidades que no cooperasen, como por ejemplo la congelación de la recaudación por impuesto de la propiedad. Desde el año 2006 sin embargo, el sistema en ese país se ha

² En Perú conocemos de una sola petición de fusión distrital a la fecha de elaboración de este trabajo.

³ Por ejemplo, en Italia y España los incentivos han tenido poco éxito pero en Japón han funcionado mucho mejor.

⁴ Una metodología común ha sido el análisis de cercanía a la frontera de posibilidades de producción de los gobiernos locales la cual permite identificar aquellos gobiernos locales que se encuentran más cerca de la producción eficiente por su tamaño poblacional; esta u otras metodologías pueden ofrecer una guía sólida en el proceso de determinación de criterios poblacionales dependiendo de la asignación de competencias de gasto en cada país..

canalizado hacia el ofrecimiento de incentivos positivos, como el mantenimiento del monto de las transferencias de nivelación por un periodo determinado. En Canadá no se impulsaron penas o recortes fiscales como incentivo coercitivo a la fusión de condados, pero si se forzó la consolidación de gobiernos locales por ley. En el caso de la provincia de Quebec, un nuevo gobierno local permitió posteriormente, previa aprobación por referéndum por un 50 por ciento del voto, la fragmentación de jurisdicciones fusionadas por ley.

Varias razones pueden explicar el escaso éxito de algunos procesos de fusión territorial en la reducción de los costes de provisión de servicios por habitante. En primer lugar, la fusión de dos o más localidades no permite normalmente, al menos en el corto plazo, la reducción de personal de la administración pública por duplicidad de departamentos (por ejemplo, dos jefes de policía local). Asimismo, los salarios de los funcionarios públicos de nivel equivalente suelen nivelarse hacia arriba, equiparando aquellos más bajos (en jurisdicciones con menos recursos) con los de las jurisdicciones que mejor pagan, ya que los recortes salariales son igualmente complicados. En segundo lugar, y quizá más importante como ya hemos visto, los servicios públicos que ofrecen potencial en cuanto a economías de escala son limitados en número y las rebajas en coste de producción están circunscritas a tamaños poblacionales dependientes de la tecnología utilizada.

Si la obtención de economías de escala es ciertamente limitada, las tecnologías de producción definen los tamaños óptimos jurisdiccionales para la provisión de servicios (y por tanto dicho tamaños varían con la tecnología), y además se observa una preferencia por alta representación política a nivel local, los proceso de consolidación regional, salvo en casos extremos de fragmentación, pueden ofrecer solo beneficios limitados de eficiencia económica. Es por tanto necesario considerar, como solución al problema de tamaño jurisdiccional, otras opciones institucionales que permitan acceder a los beneficios potenciales de la producción a gran escala con mayor flexibilidad, mientras se cubren las preferencias de representación política de la ciudadanía. Dichas opciones se consideran en la siguiente sección.

Cuadro 1. Experiencias Internacionales en Consolidación Territorial

Australia

El Gobierno de la Commonwealth de Australia apoyó la consolidación municipal en jurisdicciones de mayor tamaño para asegurar el equilibrio financiero de los gobiernos locales, mejorar sus capacidades de gestión y planificación, y para incrementar su peso político como representantes de sus comunidades.

Dicho proceso de consolidación permitió una reducción substancial del número de consejos locales de más del 60 por ciento en la provincia de Victoria, o de casi un 40 por ciento en Tasmania. Los estudios económicos realizados sugerían un tamaño eficiente de cerca de 250,000 habitantes. El proceso fue razonablemente coercitivo. Los incentivos para la consolidación incluyeron tanto la amenaza de recorte de recursos fiscales como incrementos en las transferencias de nivelación a los consejos fusionados.

Canadá

Las provincias canadienses pueden decretar la fusión forzada de sus municipalidades mediante decretos legislativos. Los escasos ejemplos de fusiones voluntarias han tenido lugar en la provincia de British Columbia. En Quebec por ejemplo, la entrada de un nuevo gobierno permitió la separación de municipalidades que previamente habían sido forzadas a fusionarse. En aquellos casos en los que la fusión o separación se somete a referéndum popular, los requerimientos definidos para iniciar el referéndum y los necesarios para decretar una mayoría de voto varían ampliamente de una provincia a otra.

España

La Constitución Española regula la creación de Comunidades Autónomas (a la propia iniciativa de de las diputaciones provinciales, las cuales representan un primer nivel de representación local). Los Estatutos de Autonomía (verdaderas Constituciones regionales) tienen carácter de ley orgánica y deben ser aprobadas por las cortes generales de la nación. De los dos artículos constitucionales que proveían de vías de acceso a la creación de CCAA, uno de ellos permitía la asunción más temprana de ciertas responsabilidades y un proceso administrativo más simplificado. Este fue el canal utilizado por las llamadas “comunidades históricas”, como Cataluña, Galicia y el País Vasco. En la actualidad, ya todas las CCAA tienen prácticamente las mismas responsabilidades.

De igual manera, la Constitución define las 50 provincias del territorio, y cambios a los límites o el número de provincias debe ser aprobado por las cortes de la nación. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regula por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Las CCAA, a través de sus Leyes de Ordenamiento Territorial, pueden crear nuevas comarcas y sub-divisiones municipales.

Desde 1981, el número de municipalidades en España, lejos de reducirse, ha aumentado. Desde esa fecha se han creado 98 nuevas municipalidades, mientras que solo 13 han desaparecido por procesos de fusión.

Fuente: Dollery and Robotti (en imprenta)

IV. Opciones institucionales (otras que la fusión) en la provisión de servicios públicos locales.

Asumidas las dificultades políticas que entrañan los procesos de fusión jurisdiccional, gobiernos locales en muy distintos países recurren a otras opciones para mejorar los estándares de prestación de servicios en sus jurisdicciones. Dichas opciones institucionales se originan en la necesidad de distinguir la prestación de servicios públicos (la decisión de ofrecer un cierto servicio por la autoridad local) de la producción del servicio (el proceso físico y tecnológico de producción).

Una vez asumida dicha distinción, una variedad de alternativas se encuentran a disposición de los gobiernos subnacionales para la producción de los servicios públicos. En primer lugar, la opción residual es la de producir el servicio de manera directa a través de los niveles de gobierno más altos, por ejemplo las provincias o incluso las agencias del estado. De esta forma se puede acceder a niveles de producción más eficientes de manera directa. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales pueden optar por privatizar la producción de ciertos servicios y contratar directamente con las empresas productoras. En tercer lugar, la cooperación entre jurisdicciones puede proveer de una alternativa válida de producción, bien mediante la contratación de una jurisdicción por otra para la provisión de un servicio, como mediante la provisión conjunta del mismo.

Todas estas alternativas de producción presentan ventajas y desventajas que deben evaluarse cuando se opte por una u otra alternativa institucional de provisión de servicios, como se detallan en la Tabla 4.

Provisión directa por un nivel superior de gobierno

La provisión directa de servicios por jurisdicciones de más alto nivel permite potencialmente, como se ha discutido, acceder a economías de escala en un número limitado de servicios. Asimismo, esta opción puede ofrecer potenciales reducciones de costos administrativos, las llamadas economías de concentración, ya que la producción de varios servicios por una sola unidad de gobierno puede requerir menor personal y medios materiales que la provisión de cada servicio de manera independiente.

Como contrapartida, esta opción reduce el grado actual de descentralización y el nivel de representatividad política a nivel local. Se incrementa así la distancia entre el ciudadano y los responsables para la provisión del servicio, lo que no permite una rendición de cuentas tan cercana.

Tabla 4. Opciones institucionales (otras que la fusión) para la provisión de servicios locales. Ventajas y Desventajas

	Ventajas				Desventajas		
	Economías de Escala	Economías de Concentración	Representatividad Institucional	Desarrollo Sector Privado	Costes de Transacción Contractuales	Costes de Regulación	Perdida de Representatividad Institucional
Provisión Directa por niveles más altos de gobierno	Disponibles según el servicio debido a un mayor mercado que abastecer.	Permite potencialmente gestionar un mayor número de servicios con menor dotación de recursos.		La provisión directa por las autoridades no permite el uso de sector privado local.	No deben incrementarse.	No deben incrementarse.	Perdida de representatividad local. Mayor distancia del gobierno con sus ciudadanos.
Privatización	Disponibles según el servicio debido a un mayor mercado que abastecer.	Permite concentrar recursos en otras actividades públicas.	Se mantiene el nivel de representatividad, pero se pierde control sobre los servicios y capacidad de respuesta a demandas locales.	Permite el desarrollo del sector público local si se utiliza como proveedor.	Altos costes de transacción contractuales.	Alto coste de regulación de la producción, especialmente en procesos de alto nivel tecnológico.	Potencial pérdida de control sobre los niveles de producción y calidad. Potencial coste político si los precios se incrementan.
Cooperación Inter-jurisdiccional	Disponibles según el servicio debido a un mayor mercado que abastecer.	Potencialmente alcanzables si se produce el servicio de manera conjunta.	Permite mantener el mismo nivel de representatividad institucional.	Puede permitir el desarrollo del sector privado.	Potencialmente altos.	No deben incrementarse si no existe contratación de proveedores privados.	

Privatización de los servicios públicos

La contratación de empresas privadas para la producción de servicios públicos es otra alternativa institucional por la que optar. De nuevo, esta opción presenta ventajas y desventajas que se deben evaluar. Entre las ventajas figura la mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a una gran variedad de situaciones y de nuevo la posibilidad de reducir costes de producción ya que la producción privada puede extenderse a un número amplio de jurisdicciones y así permitir el alcance de economías de escala. Si la producción privada permite ahorros en la provisión de servicios públicos, esto permite asimismo la asignación de dichos ahorros a otras actividades prioritarias de los gobiernos subnacionales, incrementando así potencialmente la eficiencia del gasto. Adicionalmente, la privatización de la producción presenta oportunidades de desarrollo del sector privado, tanto a nivel nacional como en el ámbito local.

La cara menos amable de la privatización es bien conocida. En primer lugar puede producirse un “fallo de mercado” sin que haya ninguna firma privada que se presente a la producción y provisión del servicio público. Aun cuando haya firmas candidatas a la provisión, puede que no exista la suficiente competencia (por lo menos de entrada sino de producción real) entre las firmas para garantizar los beneficios convencionales de los mercados privados. También nos debemos enfrentar con los altos costes de transacción derivados del proceso contractual entre el sector público y privado. La producción de servicios públicos, por cuestiones de equidad, siempre está sujeta a ciertos estándares de acceso y calidad, que no siempre se pueden controlar o satisfacer de manera adecuada si la producción es dejada al sector privado. Desde esta perspectiva, es recomendable, dada la dificultad de supervisar procesos técnicos de producción, privatizar entonces aquellas actividades que, aunque difíciles de supervisar en su producción, si permiten la supervisión de resultados e indicadores concretos. En segundo lugar, la experiencia con la “privatización” a nivel internacional ofrece ejemplos en los que los precios de los servicios públicos se incrementan (limitando así el acceso) de manera significativa tras la privatización. El coste político de dicho proceso puede llegar a ser excesivamente alto. Sin embargo, el tema del “precio justo” es un tema difícil que requiere grandes dosis de realismo. Por ejemplo, no se puede esperar que las firmas privadas ofrezcan subsidios al consumo sin compensación previa del sector público o permiso de subsidios cruzados compensatorios. La viabilidad de la opción de privatización depende claramente de una política de precios regulada pero que permita a las empresas privadas el recobrar todos sus costes de operación y reposición de capital mas una tasa de beneficio normal.

Cooperación Inter-jurisdiccional

La cooperación entre jurisdicciones de menor tamaño es una alternativa de uso cada vez más común en la producción de servicios públicos. Distintas jurisdicciones pueden cooperar en la provisión conjunta de un servicio o bien una jurisdicción puede contratar con otra para que produzca el servicio. La gran ventaja de esta opción es permitir por supuesto extender el mercado de provisión del servicio y alcanzar economías de escala si se encuentran disponibles sin, en gran

medida, sacrificar la representación política y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Dependiendo de cómo se estructure la cooperación, también puede ofrecer economías de concentración, en la reducción del personal necesario para producir los servicios.

Existen, sin embargo, también algunas desventajas. La cooperación entre jurisdicciones, sobre todo si es para la provisión conjunta de servicios, presenta potencialmente altos costes de transacción, derivados de la elaboración, monitoreo y ejecución de contratos entre jurisdicciones. Estos arreglos requieren la definición cuidadosa de los sistemas de financiación de los servicios que se producirán conjuntamente y de los mecanismos institucionales de control y supervisión. Es necesario asimismo definir multas y procesos en caso que cualquiera de las jurisdicciones cooperante no respete el acuerdo alcanzado. Por otra parte, los costes de regulación no deberían incrementarse, a no ser que las municipalidades acuerden, conjuntamente, privatizar el servicio.

Una característica común entre la privatización y la cooperación es que se pueden definir únicamente para un servicio, mientras que la consolidación jurisdiccional efectivamente implicaría la prestación de todos los servicios a las jurisdicciones que se consolidan en una. Esto permite en si la limitación de estas formulas institucionales a aquellos servicios donde economías de escala se puedan alcanzar, y mayor flexibilidad, ya que ciertos servicios se podrían privatizar, mientras otros se producen de manera directa o cooperando con otras instituciones. Parece entonces recomendable el desarrollar marcos legales que permitan flexibilidad a las jurisdicciones subnacionales en la producción de servicios públicos.

La cooperación intermunicipal, como ejemplo de la cooperación entre jurisdicciones, es una estrategia ampliamente usada en Latinoamérica y en otras regiones del mundo, con buenos resultados. Los posibles beneficios de la cooperación se discuten por tanto de manera detallada en la siguiente sección.

V. La cooperación Inter-municipal en la prestación de servicios públicos

La experiencia internacional nos muestra que la provisión conjunta de servicios públicos locales, o la contratación de una jurisdicción por otra para dicha prestación (los llamados “acuerdos de servicios”) se puede ver favorecida por varios factores institucionales. En primer lugar, un mayor nivel de descentralización y autonomía tradicionalmente asiste la cooperación. Los desafíos financieros que regularmente enfrentan los gobiernos locales, unidos a la multiplicidad de competencias asignadas en un sistema descentralizado impulsan a los representantes locales a buscar formulas de producción de servicios que permitan la reducción de costes y la racionalización del personal de la administración pública.

En segundo lugar, el nivel de fragmentación territorial influye asimismo en la frecuencia con la que las municipalidades de un país cooperan. A menor tamaño medio jurisdiccional,

menor potencial recaudatorio de la base tributaria salvo excepciones. Por tanto, de nuevo incentivos de ahorro fiscal pueden impulsar la producción común de servicios públicos por dos o más municipalidades. En tercer lugar, la normativa que gestiona la cooperación inter-municipal puede ofrecer incentivos importantes para dicha provisión conjunta. De manera especial, si los servicios a prestar precisan de importantes inversiones previas de capital, el gobierno central o regional puede asistir los procesos de cooperación garantizando los fondos de inversión necesarios.

En ocasiones, la acción de los donantes, mediante el apoyo al desarrollo de normativa y la asistencia financiera a la constitución de programas piloto de cooperación puede asistir de manera importante estos esfuerzos. Pero incluso más importante, la generación de vínculos de confianza entre las instituciones de las jurisdicciones cooperantes es decisiva para el éxito de la cooperación. Por tanto, un pasado de enfrentamiento jurisdiccional, o incluso la existencia de líderes políticos de distintos partidos pueden limitar el desarrollo de iniciativas de provisión conjunta de servicios por la mencionada falta de confianza.

Mientras que la cooperación inter-municipal se encuentra en sus etapas iniciales de desarrollo en algunos países de Latinoamérica, este recurso institucional es muy común en países como España o los Estados Unidos. Por ejemplo, en España, un 72 por ciento de los municipios se encuentran “mancomunados”, es decir, asociados con otros municipios para la prestación de ciertos servicios públicos. Existe como es previsible cierta variabilidad por regiones. Mientras que casi el 100 por cien de los municipios de Navarra, y un 87 por ciento de los de Madrid cooperan en la prestación de servicios, esta cifra es de un 38 por ciento en Cataluña o de un 44 por ciento en Canarias (ver Tabla 5). Obviamente, aspectos geográficos/institucionales son relativamente importantes en esta variabilidad. Navarra y Madrid son regiones uni-provinciales, que cooperan principalmente en la prestación de servicios de provisión de agua, mientras que Canarias es un archipiélago, donde dificultades geográficas limitan en gran medida la cooperación.

Tabla 5. Cooperación inter-municipal en España (2006)

	Municipios	Municipios Mancomunados	%
Andalucía	766	477	62.3
Aragón	729	480	65.8
Asturias	78	63	80.8
Baleares	67	42	62.7
Cantabria	102	63	61.8
Canarias	87	39	44.8
Castilla y León	2248	2005	89.2
Castilla La Mancha	915	799	87.3
Cataluña	946	367	38.8
C. Valenciana	539	402	74.6
Extremadura	380	173	45.5
Galicia	313	214	68.4
Madrid	178	156	87.6
Murcia	45	31	68.8
Navarra	265	263	99.2
País Vasco	247	197	79.8
La Rioja	183	108	59
Total	8088	5879	72.7

Fuente: Elaboración propia

La variación regional en el ámbito de la cooperación en España es incluso más pronunciada cuando observamos datos específicos de un servicio. Bel (2006) muestra una importante variación en la cooperación inter-municipal en la recogida de basuras por Comunidades Autónomas. Mientras que un 70 por ciento de las municipalidades andaluzas cooperan en la prestación de este servicio, solo un 12 por ciento lo hacen en Madrid. Los datos ofrecidos en la Tabla 6 también parecen confirmar la hipótesis que a menor tamaño jurisdiccional, mas cooperación. Más de un 50 por ciento de los municipios de población entre 2,000 y 10,000 habitantes de la muestra cooperaron en la recogida de basuras, mientras que solo un 14 por ciento de los municipios de más de 30,000 habitantes de la muestra lo hacen. Idéntica tendencia se observa (con la excepción de Cataluña) en el análisis de cooperación inter-municipal en los servicios de aguas.

Estos resultados podrían estar señalando los límites poblacionales de las economías de escala en estos dos servicios. Sin embargo, las variaciones porcentuales también podrían ser explicadas parcialmente por el hecho de que las tecnologías utilizadas no son uniformes en todo el territorio español, como no lo son tampoco las normativas que regulan la cooperación inter-municipal en las distintas Comunidades Autónomas.

Tabla 6. Tamaño jurisdiccional y cooperación en servicios públicos en España.

	Total (Municipios >2,000 hab.)	Municipios >30,000 hab.	Municipios 10,001-30,000 hab.	Municipios 2,001 – 10,000 hab.
Recogida de Basuras				
España	44	14.6	30.8	52.2
Andalucía	70.7	25.6	56.1	78.6
Cataluña	34.7	2.9	17.6	50
Valencia	14.7	4.3	8.1	20
Madrid	12.2	0	0	20
Aragón	78.1	0	55.6	88.4
Servicios de Aguas				
España	22.6	31.1	20.2	22.1
Andalucía	47.6	20.5	33.3	53.8
Cataluña	14.4	37.1	8.8	13.5
Valencia	22.4	4.3	7.7	33.3
Madrid	94.5	96	66.7	100
Aragón	10.9	0	0	13.9

Fuente: Bel (2006)

En los Estados Unidos sin embargo, se percibe una reducción en el tiempo del número de servicios locales prestados de manera conjunta por administraciones locales. En 1992, cerca del 16 por ciento de los servicios locales en las áreas rurales del país se proveían de manera conjunta entre dos o más municipalidades. En 2002, ese porcentaje se había reducido al 11 por ciento, como se puede apreciar en la Tabla 7. La tendencia es común tanto en municipalidades urbanas como rurales. Entre las causas principales de la reducción del número de servicios locales prestados de manera conjunta (o con acuerdos de servicio) entre municipalidades se encuentra la tendencia a una mayor privatización de la producción de servicios, principalmente motivada por los recortes a la financiación subnacional durante el periodo analizado. Esto se observa tanto en el número de servicios producidos, que disminuye para cada tipo de gobierno local (rural, urbano o suburbano), como en la disminución del gasto por habitante durante el periodo 1992-2002.

Existe evidencia, sin embargo, que la cooperación en la provisión de servicios permite acceder a menores costos de producción. Por ejemplo, Bel (2006) muestra que el coste medio de recogida de una tonelada de basura en una muestra de mil municipalidades de Cataluña es de 54 euros para aquellas municipalidades que cooperan en la producción de servicio. El coste medio para las municipalidades que ofrecen el servicio de manera individual es sin embargo de 67 euros, un 24 por ciento más caro (ver Tabla 8).

Tabla 7. Modalidades de prestación de servicios de los gobiernos locales en EE.UU.

	1992			1997			2002		
	Rural	Suburbano	Urbano	Rural	Suburbano	Urbano	Rural	Suburbano	Urbano
Numero de Servicios Provistos									
	41	41	45	33	33	40	35	34	40
% Provistos por las Administraciones Locales									
	12	16	14	60	57	59	66	55	58
% Provistos por Empresas Privadas									
	12	16	14	16	20	18	12	20	19
% Cooperación Inter-Municipal									
	16	20	15	15	16	12	11	13	11
Gasto por habitante (1992=100)									
	950	810	980	800	750	850	707	582	743
Número de localidades									
	358	750	306	390	714	303	278	512	241

Fuente: ICMA (1992-2002), en Warner (2006)

Tabla 8. Coste medio de Recogida de Basuras en Cataluña (2000)

Población	Cooperación Inter-Municipal	Municipalidades Individuales	t-student
	Coste Medio (euros por tonelada)	Coste Medio (euros por tonelada)	
Global	54.13	67.21	-5.096***
Población >20,000	73.42	70	0.473
Población < 20,000	53.01	65.96	-4.261***
Población <10,000	53.19	68.09	-4.033***

Nota: (***) Estadísticamente significativo al 1 por ciento

Fuente: Bel (2006)

Los resultados de la Tabla 8 nos permiten asimismo ilustrar que el potencial para economías de escala se puede reducir a partir de cierto tamaño poblacional. En esta muestra de mil municipalidades, el coste medio de recogida es menor para aquellas municipalidades de más de 20,000 habitantes que producen el servicio de manera individual (70 euros) frente a aquellas que lo hacen de manera conjunta con otras (73 euros por tonelada). Los resultados sin embargo no son estadísticamente significativos por el menor número de localidades de este tamaño en la muestra.

Pero la observada reducción del coste medio de recogida de basuras en localidades de menos de 20,000 habitantes que prestan el servicio de manera conjunta tiene alta significación estadística. El coste medio de recogida en localidades de menos de 10,000 habitantes que cooperan es un 28 por ciento menor que en aquellas que proveen el servicio de manera conjunta. La reducción es de un 25 por ciento para aquellas localidades entre 10,000 y 20,000 habitantes.

A pesar de las oportunidades que la cooperación presenta en términos de potenciales rebajas de costes de producción y mantenimiento de la representatividad institucional, existen importantes obstáculos su desarrollo. Para empezar, un cierto temor, que acompaña cualquier reforma, a que se pierdan puestos de trabajo en la administración pública, y por tanto se puede encontrar reticencia en el cuerpo de funcionarios al éxito de dichas iniciativas. La cooperación también implica una cierta pérdida de control de los servicios que se proveen conjuntamente, aunque los acuerdos entre municipalidades pueden permitir una supervisión apropiada y deben ofrecer opciones para la ruptura en caso que fuera necesario. Mas importante quizá es la impresión que la supervisión de dichos acuerdos puede acarrear costes de transacción importantes, sobre todo si se precisa la creación de nuevas agencias para la gestión del servicio producido conjuntamente. Por último, existe un cierto miedo a lo desconocido, debido a la inexperiencia y falta de conocimiento de los aspectos legales de la cooperación y las salvaguardas de las municipalidades en caso de conflicto. .

En muchos casos sin embargo, el problema principal es la falta de conocimiento sobre las ventajas de eficiencia que la cooperación presenta. En ocasiones, la cooperación (la formación de mancomunidades en Perú por ejemplo) se entiende más como un proceso de diálogo político que debe guiar eventualmente a la consolidación de los territorios. Sería beneficioso desterrar esta concepción errónea, subrayando las ganancias de eficiencia potencialmente disponibles y presentando la cooperación como una alternativa a la reestructuración del sector público nacional.

VI. Conclusiones

La estructura vertical de los gobiernos descentralizados es un tema complejo y que a pesar de su importancia a un nivel político práctico ha recibido muy poca atención en la literatura sobre la hacienda pública. Una conclusión principal de este trabajo es que no existe un número óptimo de gobiernos locales o de niveles de gobierno para cada país en el largo plazo. El nivel de óptimo de fragmentación jurisdiccional más parece un proceso evolutivo de equilibrio múltiple, donde el número eficiente de jurisdicciones depende de la tecnología disponible para la prestación de servicios públicos, de las preferencias de los ciudadanos hacia la representación institucional y también de condiciones geográficas, socio-culturales e históricas de cada país.

La reforma de la estructura vertical de gobierno y de su nivel de fragmentación jurisdiccional aspira a mejorar la eficiencia del gasto público mediante el alcance de economías de escala y la adecuación del gasto a las preferencias y prioridades de los ciudadanos en sus localidades. Comúnmente, los niveles de fragmentación jurisdiccional en muchos países alrededor del mundo se declaran excesivos sin un análisis detallado de las variables que determinan dicho nivel de fragmentación. Al mismo tiempo se pueden requerir criterios para la creación de nuevos gobiernos locales que pueden no estar justificados, aunque los criterios y procesos deseados para la creación de nuevos gobiernos es un tema para discusión en un trabajo futuro.

La evidencia empírica recogida hasta la fecha y discutida en este trabajo muestra que las esperadas economías de escala en la producción de servicios públicos locales pueden no estar disponibles en muchas ocasiones. Si esto es así, la fusión jurisdiccional puede no sólo no incrementar la eficiencia del gasto público, sino incluso disminuirla. Si la legislación limita, como es de esperar, el despido de funcionarios de la administración pública en el corto plazo, los costes de administración pueden incluso aumentar tras una fusión de localidades.

Las economías de escala a nivel local parecen concentrarse en aquellos servicios que precisan amplias inversiones en capital. Es entonces donde los incrementos de producción reducen los costes medios (principalmente los costes fijos de producción), pudiendo entonces mejorar los ratios de eficiencia en el gasto. Una fusión sin embargo fuerza a las jurisdicciones participantes a prestar conjuntamente todos los servicios. Mientras que para algunos servicios pueden existir economías de escala, para la provisión eficiente de otros servicios el tamaño poblacional de la jurisdicción puede ser excesivo o todavía demasiado pequeño, con lo que el impacto general en el gasto público es indeterminado. Todo esto además a coste de reducir el nivel de representación institucional de las dos jurisdicciones, con el efecto de potencialmente influir la calidad en la rendición de cuentas a la población.

Si las economías de escala solo están disponibles en un número limitado de servicios y para ciertos tamaños poblacionales, es preciso entonces considerar opciones institucionales para la prestación de servicios locales que permitan aprovechar las ganancias de eficiencia disponibles sin asumir costes en representación. Entre ellas, la privatización de ciertos servicios públicos o la cooperación intermunicipal son opciones que permiten extender el mercado en la provisión de aquellos servicios que ofrecen economías de escala sin necesidad de reducir la representación institucional.

Por tanto, la reforma de la estructura vertical de gobierno y el nivel de fragmentación jurisdiccional no deben aproximarse desde posiciones dogmáticas fundamentadas en escasa evidencia empírica. La consolidación puede en ocasiones ser la alternativa más eficiente, pero es necesario ofrecer otras opciones institucionales que permitan soluciones intermedias (o en su caso más eficientes) para la provisión de servicios. La evidencia disponible parece indicar que solo los procesos de fusión voluntarios (escasos por otra parte) podrían tener los resultados deseables. .

Todo ello no quiere decir que todo esté bien. Las estructuras verticales de gobierno con altos niveles de fragmentación continúan representando un desafío importante en muchos países descentralizados, incluyendo una larga lista en Latinoamérica. El proceso de formación de nuevos gobiernos locales requiere un alto grado de prudencia con la imposición de criterios mínimos de escala en la producción de servicios, de sostenibilidad fiscal, de representación democrática y de capacidad administrativa.

Bibliografía

- Abelson, P. (1981). "The role and size of local government authorities in New South Wales", Occasional Paper, Centre for Research on Federal Financial Relations, No. 19, Australian National University, Canberra.
- Ahlbrandt Jr, R. (1973). "Efficiency in the provision of fire services", *Public Choice*, 16(3), pp. 1–16.
- Alt, J. (1971). "Some social and political correlates of county borough expenditures", *British Journal of Political Science*, 1(1), pp. 49–62.
- Albala-Bertrand, J., and Mamatzakis, E. C. (2004). "The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy", *Review of Development Economics*, 8(2), 266-278, 2004.
- Ashford, D., Berne, R. and Schramm, R. (1976). "The expenditure-financing decision in British local government", *Policy and Politics*, 5(1), pp. 5–24.
- Alvarez, X. C., Caride, M.J., Gonzáles, X.M. (2003). "La Gestión del Servicio de Recogida de Basura en los Ayuntamientos Gallegos", *Revista Galega de Economía*, vol. 12, núm. 2, pp. 1-37.
- Bel, G. (2002). "Privatización de servicios locales: algunas implicaciones sobre la tasa de usuarios y el presupuesto", *Departamento de Política Económica*, Universidad de Barcelona.
- Bel, G. (2003). "Una Exploración Completa de los Costes del Servicio de Residuos Sólidos", *Departament de Política Económico I Estructura Ecoómica Mundial*, Facultat d' Econòmiques, Universitat de Barcelona.
- Bel, G., and Fageda, X. (2008). "Local Privatization, Intermunicipal Cooperation, Transaction Costs and Political Interests: Evidence from Spain", *Research Institute of Applied Economics*, working Papers 2008/04.
- Berechman, J. (1983). "Costs, Economies of Scale and Factor Demand in Bus Transport", *Journal of Transport Economics and Policy*, January Issue, pp. 7-24.
- Boaden, N. (1971). *Urban Policy Making* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Bodkin, R.J. and Conklin, D.W. (1971). "Scale and Other Determinants of Municipal Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis", *International Economic Review*, Vol. 12, October Issue, pp. 465-481.
- Boisvert, R.N. and Schmit, T.M. (1997). "Tradeoff between Economies of Size in Treatment and Diseconomies of Distribution for Rural Water Systems", *Agricultural and Resource Economics Review*, Vol. 26, No.2, pp. 237-246.

- Bognetti, G., Robotti, L. (2007). "The Provision of Local Public Services Through Mixed Enterprises: The Italian Case, *Annals of Public and Cooperative Economics*", 78:3, pp. 415-437.
- Callan, S.J. and Thomas, J.M. (2001). "Economies of Scale and Scope: A Cost Analysis of Municipal Solid Waste Services", *Land Economics*, Vol. 77, No. 4, pp. 548-560.
- Case, L.S. and Lave, L.B. (1970). "Cost Functions for Inland Waterways Transport in the United States", *Journal of Transport Economics and Policy*, May Issue, pp. 181-191.
- Chicoine, D.L., Ramamurthy, G. and Grossman, M.R. (1984). "The Cost of Operating Rural Water Systems", *North Central Journal of Agricultural Economics*, Vol. 6, No. 1, pp. 56-64.
- Chicoine, D.L., Deller, S.C. and Walzer, N. (1989). "The size efficiency of Rural Governments: the case of low-volume rural roads", *Publius: The Journal of Federalism*, Winter, pp. 127-138.
- Christensen, L. R., Greene, W.H. (1976). "Economies of Scale in U.S. Electric Power Generation", *The Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 4, Part 1 (Aug. 1976), pp. 655-676.
- Danzinger, J. (1978) *Making Budgets* (London, Sage).
- Davies, B., Barton, A. and McMillan, I. (1972) *Variations in Children's Services among British Urban Authorities* (London, Bell and Sons).
- Davies, B., Barton, A., McMillan, I. and Williamson, V. (1971) *Variations in Services for the Aged* (London, Bell and Sons).
- Deller, S.C. and Rudnicki, E. (1992). "Managerial Efficiency in Local Government: Implications on Jurisdictional Consolidation", *Public Choice*, Vol. 74, pp. 221-231.
- Díaz-Bautista, A. (2004). "El Cambio Estructural y la Regulación del Sector Eléctrico Mexicano", *Economía Informativa*, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, número 331, pag. 14-31, noviembre-diciembre 2004.
- Díaz-Bautista, A., Romero, A. (2007). "Un Análisis Económico de las Economías de Escala y el Cambio Estructural en el Sector Eléctrico Mexicano", *Tecsisistecatl*, Número Dos, Julio 2007.
- DiLorenzo, T.J. (1981). "The Expenditure Effects of Restricting Competition in Local Public Service Industries: The Case of Special Districts", *Local Government Studies* Vol. 43, November/December Issue, pp/ 31-47.
- Duncombe, W.D., Minor, J. and Ruggiero, J. (1995). "Potential Cost Savings from School District Consolidation: A Case Study of New York", *Economics of Education Review*, Vol. 14, pp. 265-284.

- Edelman, M.A. and Knudsen, J.J. (1990). "A Classical Economies of Size Analysis on Average School Costs: An Iowa Case Study", *North Central Journal of Agricultural Economics*, Vol. 12, No.1, pp. 99-108.
- Foster, C., Jackman, R. and Perlman, R. (1980) *Local Government Finance in a Unitary State* (London, George Allen and Unwin).
- Garrett, T. (2001). "Economies of Scale and Inefficiency in County Extension Councils: A Case for Consolidation?", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 83, No. 4 (Nov., 2001), pp. 811-825
- Gemmel, A.W., Uhm, I.H. and Shaw, G.C. (1983). "Economies of Canadian Water Carriers on the Great Lakes and St. Lawrence Seaway System", *Journal of Transport Economics and Policy*, May Issue, pp. 191-209.
- Gupta, G. and Hutton, K. (1968). "Economies of scale in local government", in: *Royal Commission on Local Government in England*, Research Appendices, 3 (London, HMSO).
- Gyimah-Brempong, K. (1987). "Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, May Issue, pp. 352-356.
- Hirsch, W. (1959). "Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation", *Review of Economics and Statistics*, 41(3), pp. 232-241.
- Hirsch, W. (1965). "Cost functions of an urban government service: refuse collection", *Review of Economics and Statistics*, 47(1), pp. 87-92.
- Institute of Public Affairs (1993) *Reforming Local Government in Victoria* (Melbourne).
- Jackman, R. and Papadachi, J. (1981). "Local authority education expenditure in England and Wales: why standards differ and the impact of government grants", *Public Choice*, 36(4), pp. 425-439.
- Kendall, P.M.H. (1972). "A Theory of Optimum Ship Size", *Journal of Transport Economics and Policy*, May Issue, pp. 128-146.
- Kleinman, M., Eastall, R. and Roberts, E. (1990). "What determines local authorities' capital expenditure on housing? An evaluation of various models", *Urban Studies*, 27(3), pp. 401-419.
- Koshal, R.K. (1970). "Economies of Scale in Bus Transport: Some Indian Experience", *Journal of Transport Economics and Policy*, January Issue, pp. 29-36.
- Koshal, R.K. (1972). "Economies of Scale: the Cost of Trucking, an Econometric Analysis", *Journal of Transport Economics and Policy*, May Issue, pp. 147-153.
- KPMG (1998) *Reinventing Local Government in New South Wales* (Sydney, Property Council of Australia, NSW Division).

- Lamont, D. (1982). "The determinants of council house expenditure in Scotland: the role of political representation and control", in: A. Kirby and S. Pinch (Eds) *Public Provision and Politics*, Reading Geographical Papers, No. 80 (University of Reading).
- Lee, N. and Steedman, I. (1970) Economies of Scale in Bus Transport: Some British Municipal Results, *Journal of Transport Economics and Policy*, January Issue, pp. 15-28.
- Local Government Commission (1986). *The Restructure of Local Government in Victoria: Principles and Programs* (Melbourne, Local Government Commission).
- McDavid, J.C. and Laliberté, V. (1998). The Efficiency of Canadian Solid Waste Landfills: National Survey Report, 1998.
- McDavid, J.C. (2001). "Solid-waste contracting-out, competition, and bidding practices among Canadian local governments", *Canadian Public Administration*, 44(1), pp. 1-25.
- Mehay, S.L. (1981). "The Expenditure Effects of Municipal Annexation", *Public Choice*, Vol. 36, No. 1, pp. 53-62.
- Musgrave, W., Conner, N., Gregory, G., Sinden, J., Wright, V. and Burge, B. (1985) *Local Government Amalgamations in Rural New South Wales: An Economic and Social Analysis* (Armidale, Australia, Rural Development Centre, University of New England).
- Nauges, C. and van den Berg, C. (2007). "How "natural" are natural monopolies in the water supply and sewerage sector? Case studies from developing and transitional economies", World Bank Policy Research Working Paper, WPS4137, February 2007.
- Nelson, M.A. (1992). "Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden", *Journal of Regional Science*, Vol. 32, No. 1, pp. 39-53.
- Nicholson, R. and Topham, N. (1975). "Housing investment by different types of local authority", *Bulletin of Economic Research*, 27(1), pp. 65-86.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Office of Local Government (1993) *Structure and Efficiency: Improving Local Government Efficiency* (Melbourne, Office of Local Government).
- Ostrom, E. and Parks, R.B. (1973). "Suburban police departments: too many and too small?", in: L.H. Masotti and J.K. Hadden (Eds) *The Urbanization of the Suburbs*, pp. 367-402 (Beverly Hills, CA, Sage Publications).
- Pinch, S. (1978). "Patterns of local authority housing allocation in Greater London between 1966 and 1973: an inter-borough analysis", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 3(1), pp. 35-54.
- Pinch, S. (1980). "Local authority provision for the elderly: an overview and case study of London", in: D. Herbert and R. Johnston (Eds) *Geography and the Urban Environment, Progress in Research and Applications* (London, John Wiley and Sons).

- Puid-Junoy, J., and Pérez-Sust, P. (2001). “Integración vertical y contratación externa en los servicios generales de los hospitales españoles”, *Centre de Recerca en Economia I Salut* (CRES), Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.
- Rodríguez-Oreggia, E., and Tuirán, R. (2005). “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Gestión y Política Pública*, Vol XV, No. 2, pp. 393-409.
- Schofield, J. (1978). “Determinants of urban service expenditures—fire and social services”, *Local Government Studies*, 4(2), pp. 65–79.
- Schreiner, D. (1973). “Solid Waste Management for Rural Areas: Analysis of Costs and Service Requirements”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 55, No. 4, Part 1 (Nov., 1973), pp. 567-576.
- Smet, M. and Nonneman, W. (1998). “Economies of scale and scope in Flemish secondary schools”, *Applied Economics*, 30(9), 1251–1259.
- South Australian Department of Local Government (1988) *Scale Economies in South Australian Local Government* (Adelaide, Department of Local Government).
- Stevens, B. (1978). “Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 3 (Aug., 1978), pp. 438-448.
- Tauchen, H., Fravel, F.D. and Gilbert, G. (1983). “Cost Structure of the Intercity Bus Industry”, *Journal of Transport Economics and Policy*, January Issue, pp. 25-47.
- Tiebout, Charles (1956). “A pure theory of public expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64:416-24.
- Victoria Grants Commission (1985) *Report by the Victoria Grants Commission on the Prospective Financial Advantages of Restructuring Local Government in Victoria* (Melbourne, Victoria Grants Commission).
- Wabe, S.J. and Coles. O.B. (1975). “The Short- and Long-run Cost of Bus Transport in Urban Areas”, *Journal of Transport Economics and Policy*, May Issue, pp. 127-40.
- Williams, M. (1979). “Firm Size and Operating Costs in Urban Bus Transportation”, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 28, No. 2, pp. 209-218.

APENDICE 1

Requisitos para la creación de gobiernos locales y regulaciones e incentivos para su fusión en Latinoamérica

País	Documentos	Niveles de Gobierno	Requisitos	Incentivos
Argentina	La Constitución Nacional dicta los requisitos y pasos a seguir para la creación de las Provincias, ya sea mediante consolidación de varias existentes o fragmentación de las mismas. Las Provincias promulgan sus propias leyes orgánicas y decretos y, mediante la Constitución Nacional del 1994, ofrecen autonomía a las municipalidades para la redacción de leyes orgánicas al nivel municipal.	El sistema político se divide en tres: el gobierno federal, las provincias, municipalidades, y comunas. La creación de nuevas provincias requiere aprobación de las legislaturas de cada una de las provincias involucradas, así como aprobación del Congreso Nacional. Las provincias tienen el poder de redactar sus propias constituciones provinciales, así como sus propias leyes orgánicas, y el poder de crear y delinear regiones territoriales con el fin de promover el desarrollo social y económico de la dicha provincia.	<p>Las provincias poseen la autonomía de delinear límites territoriales dentro de sí. Cada provincia establece requerimientos únicos para la creación de nuevas municipalidades. Algunos ejemplos de dichos requerimientos incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provincia de Santa Fe – requiere una cantidad mínima de 10,000 habitantes para la creación de una nueva municipalidad, • Provincia de Córdoba – requiere sólo un mínimo de 2,000 habitantes y territorios con menos de esta cantidad son considerados comunas. <p>La Constitución Nacional establece la obligación de las provincias a conceder autonomía a las municipalidades. Por esta razón, cada provincia establece los requisitos mínimos necesarios para permitir que municipalidades promulguen leyes orgánicas propias, generalmente en forma de un mínimo de cantidad de población, las cuales deben ser aprobadas por la legislatura provincial. Aquellas municipalidades que no llenan los requisitos necesarios son sujetas a aprobación del gobierno provincial.</p>	

Bolivia	<p>La Constitución Política del Estado (Ley N. 2650, Artículo 59, 18^a) concede a la legislatura nacional el poder de crear nuevos departamentos, provincias, secciones provinciales, y cantones, así como el poder de establecer límites territoriales. La Ley N. 2150 dicta los requisitos y el procedimiento a seguir para la creación o reposición de unidades político-administrativas (UPAs). El decreto supremo más reciente (N. 26520) describe en más detalles dichos requerimientos.</p>	<p>El sistema político y territorial se divide en gobierno nacional, departamentos, provincias, secciones provinciales, y cantones. Los departamentos, las provincias, las secciones provinciales, y los cantones son considerados unidades político-administrativas (UPAs). La Constitución Nacional concede al gobierno nacional el poder de crear nuevos gobiernos locales, así como establecer los límites y las divisiones territoriales.</p>	<p>La ley explícitamente prohíbe la eliminación de cualquiera de los nueve departamentos vigentes. En cambio, la creación de nuevos departamentos sí se permite, bajo el requisito de un mínimo de 500,000 habitantes, siempre y cuando dicha creación no requiera la separación de centros poblados y ciudades bajo procesos de urbanización y/o integración física, económica y social. La creación o reposición de provincias requiere un mínimo de 30,000 habitantes, un mínimo estimado de recaudo que iguale el recaudo promedio de las provincias del departamento en cuestión, y un índice de desarrollo humano igual o por encima de la mediana nacional. Los mismos requisitos aplican a la creación de nuevas provincias, exceptuando el requisito mínimo poblacional, el cual es 10,000 habitantes. La creación de nuevos cantones requiere un mínimo de 1,000 habitantes. Todos los requisitos ya mencionados para creaciones territoriales deben ser llevados a cabo asegurando la continuidad territorial de las regiones. La consolidación de varias secciones provinciales en una sección más amplia está sujeta a los requerimientos dictados por el Decreto Supremo N. 26520, el cual establece que las secciones provinciales en cuestión deben formar parte del mismo departamento.</p>	<p>La Cuenta Especial Diálogo 2000 fue establecida para proveer a las municipalidades con recursos del gobierno nacional para inversión dirigida a infraestructura productiva y social. Sin embargo, la Ley N. 2235 establece que las municipalidades con menos de 5,000 habitantes deben unirse a municipalidades adyacentes para poder calificar, así dando incentivos para la amalgamación municipal mediante este fondo de recursos monetarios.</p>
----------------	--	--	--	---

<p>Chile</p>	<p>La Constitución Nacional y el Artículo 110 de la Ley N. 20.050 establecen los siguiente: “La creación, eliminación, y designación de regiones, provincias, y comunas; modificaciones de límites territoriales; así como la designación de capitales en provincias y regiones, serán sujetas a leyes orgánicas constitucionales. La ley N. 20.175 describe en detalle los procesos llevados a cabo la creación de dos de las Regiones Administrativas vigentes en el país.</p>	<p>El sistema político y territorial se divide en quince regiones administrativas (dos de las cuales fueron creadas en el 2007), cada cual con su propia ciudad capital. Las regiones se dividen luego en un total de 53 provincias, las cuales se dividen a su vez en municipalidades (las cuales son llamadas comunas y forman un total de 346 en todo el país). Las regiones están sujetas a la autoridad del gobierno central y son todas gobernadas por las mismas leyes.</p>	<p>La ley no establece explícitamente los requisitos poblacionales o de tamaño territorial necesarios para la creación de nuevos gobiernos locales, sino que permite que dichos requisitos sean establecidos caso por caso, en base a las necesidades poblacionales específicas del momento en que se está considerando la división y/o consolidación territorial y las leyes orgánicas que lo soliciten. En el año 2007, el gobierno Chileno creó las últimas dos adiciones al grupo de regiones en que se divide el territorio nacional. Esto se llevó a cabo gracias a la Ley N. 20.050, la cual se originó como una reforma constitucional a los artículos N. 49 y N. 110, eliminando el número específico de regiones en el cual el territorio podía ser dividido y especificando el proceso estándar para la creación y/o eliminación de regiones de ahí en adelante. Esta reforma, al permitir que asuntos de divisiones políticas y administrativas sean manejadas mediante leyes orgánicas constitucionales, incorporó más flexibilidad en el proceso de descentralización previamente puesto en curso. Las divisiones regionales del 2007 produjeron la creación de dos nuevas regiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Región de Arica y Parinacota fue creada mediante la consolidación de dos provincias: Arica y Parinacota. Estas provincias pertenecían anteriormente a la región de Tarapacá y combinaban una población total de 188,811 habitantes. • Como resultado de esta consolidación, la nueva provincia del Tamarugal fue propuesta, para formar parte de la región de Tarapacá, mediante la adquisición de cinco de las siete comunas de la provincia del Iquique, formando una población total de 22,307 habitantes y conformando un área total de 38,923 km² 	<p>La creación de nuevas comunas requiere que las peticiones sean dirigidas al Ministerio del Interior, indicando que se cumplen los requisitos mínimos de la Región en cuanto a superficie territorial y población.</p>
---------------------	---	--	--	--

Colombia	<p>El Título XI de la Constitución Nacionales detalla los requerimientos para la organización territorial y la Ley N. 136 del 1994 describe los principios generales con respecto al funcionamiento y la organización de las municipalidades.</p>	<p>La división política y territorial consiste de 32 departamentos y más de 1,000 municipalidades. Algunos departamentos han adjudicado el estatus de provincia o región a agrupaciones de municipalidades que comparten similitudes culturales, geográficas, o características históricas. Sin embargo, dichas denominaciones no poseen ningún tipo de reconocimiento judicial. Las municipalidades a su vez se dividen en comunas y corregimientos.</p>	<p>La creación de nuevas municipalidades requiere un mínimo en cantidad poblacional de 7,000 habitantes (mientras que las poblaciones de las municipalidades desglosadas tampoco pueden caer por debajo de este mínimo), así como un mínimo de recaudo estimado que iguale cinco mil salarios mínimos mensuales. Además, la nueva municipalidad no debe ser conformada de más de un tercio del territorio de la municipalidad (o municipalidades) desglosada. Los departamentos tiene el poder de eliminar el estatus de municipalidad si no alcanzan un mínimo de 3,000 habitantes y cuyo presupuesto fue inferior a la mitad de sus gastos en los dos años anteriores a la eliminación. Las municipalidades son categorizadas en base a recaudo tributario y tamaño poblacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Especial – 500,001 o más habitantes, • Primera Categoría – entre 100,001 y 500,000 habitantes, • Sexta Categoría – aquéllas con la cantidad más baja de habitantes (menos de 7,000). <p>En aquéllas municipalidades consideradas Primera, Segunda, o categoría Especial, la creación de nuevas comunas requiere un mínimo de 10,000 habitantes. En municipalidades de Tercera y Cuarta categoría, nuevas comunas requieren un mínimo de 5,000 habitantes.</p>
-----------------	---	---	--

Ecuador	El Título V de la Constitución Nacional describe los fundamentos de la organización territorial en el país y la Ley Orgánica sobre el Régimen Municipal especifica los requisitos para la consolidación municipal.	La división política y territorial consiste de un gobierno nacional, regiones, provincias, y municipalidades, las cuales consisten a su vez de cantones y parroquias rurales.	La creación de nuevas regiones mediante la consolidación de dos o más provincias actuales requiere que las provincias afectadas mantengan continuidad territorial, una superficie regional de más de 20,000 km ² , y una población combinada total que sobrepase el cinco por ciento del tamaño poblacional nacional. Dos o más cantones contiguos pueden unirse para formar un distrito metropolitano si alcanzan el requerimiento mínimo tamaño poblacional de más del siete por ciento del tamaño poblacional nacional. La creación de nuevos cantones requiere un mínimo tamaño poblacional de más de 50,000 habitantes, mientras que la creación de nuevas parroquias rurales requiere no menos de 10,000 habitantes.
----------------	--	---	---

México	La Constitución Nacional dicta que las leyes estatales regularán la creación y/o disolución de municipalidades.	Los Estados Unidos Mexicanos es una república federal, democrática, y representativa compuesta de 31 estados y un Distrito Federal, el cual guarda el gobierno federal. La Constitución define la “municipalidad libre” como la unidad fundamental del gobierno sub-nacional.	Existen actualmente 2,429 municipalidades, la mayoría de las cuales mantienen un menos de 1,000 habitantes. De acuerdo a la ley, los requerimientos para la creación de nuevas municipalidades incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • Población de por lo menos 40,000 habitantes (una cantidad menos es permitida si el distrito poblacional contiene aspectos históricos y/o culturales importantes), • Suficiente recursos para las operaciones de la administración, • Los centros poblacionales que conformen la municipalidad deben mantener comunicación adecuada. El gobierno estatal propone la eliminación de municipalidades cuando las mismas no cumplen los requisitos ya mencionados..	La ley no establece incentivos explícitos para amalgamación y/o consolidación de gobiernos locales. No se han encontrado evidencia de los mismos. Sin embargo, copiando la experiencia de los estados Unidos, el gobierno Mexicano estableció premio de “Innovaciones en el Gobierno Mexicano” como un mecanismo de incentivo para promover la modernización y eficiencia de los gobiernos municipales. Dicho premio reconoce a los mejores programas municipales en base a distintas categorías: <ul style="list-style-type: none"> • Modernización de la administración pública, • Presupuesto Financiero, • Infraestructura, • Cooperación inter-municipal, etc.
---------------	---	---	---	---

Paraguay	El Capítulo V de la Constitución Nacional y la Ley Orgánica Municipal N. 1294, redactada en el 1987.	Departamentos, Municipalidades, y Distritos.	El Artículo 159 de la Constitución Nacional dicta que la creación, fusión, o modificación de departamentos, municipalidades y/o distritos será determinada por ley. Además, el Artículo 160 afirma que los departamentos pueden agruparse en regiones, con el propósito de lograr mayor desarrollo comunitario, lo cual también será establecido por ley. La creación de nuevas municipalidades requiere una mínima cantidad poblacional de 5,000 habitantes.
-----------------	--	--	---