

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Instituciones electorales y equidad distributiva.

Análisis de las asimetrías en la representación política y su
impacto en las transferencias fiscales de la Provincia de
Buenos Aires

INFORME FINAL

-Diciembre de 2017-

Equipo de Trabajo: Marcelo Leiras | Maria Page | Magalí Brosio | Lautaro Cella

Índice

Introducción.....	3
Actividades y Cronograma	4
Detalle y Avances de las Actividades	4
Capítulo 1: Marco metodológico y análisis de experiencia internacional.....	9
Capítulo 2: Informe Técnico	17
Capítulo 3: Documento de Política Pública	49
Anexo 1 Libro de códigos de la base de datos de municipios de la PBA.....	64
Anexo 2 Mapa de actores a entrevistar y pautas de entrevistas... 	78
Anexo 3 Desayuno de Trabajo – Equidad Distributiva en la Provincia de Buenos Aires	80

Instituciones electorales y equidad distributiva. Análisis de las asimetrías en la representación política y su impacto en las transferencias fiscales de la Provincia de Buenos Aires

Introducción

El presente informe concentra las actividades desarrolladas durante el período completo de trabajo en el marco del proyecto “Instituciones electorales y equidad distributiva.”, realizado por el equipo del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC para la Subsecretaría de Reforma Política dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

El proyecto tiene como objetivo general realizar un diagnóstico técnico sobre las asimetrías en la representación política de las secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires y su impacto en la distribución fiscal del estado provincial hacia los municipios. También se propone realizar propuestas de reforma política basadas en dicho diagnóstico de modo que la toma de decisiones gubernamentales se apoye en evidencia empírica.

Los objetivos específicos del proyecto fueron:

1. Evaluar el nivel de asimetrías en la representación de secciones en la legislatura de la PBA y verificar si existe correlación con las diferencias en las transferencias fiscales a los municipios que integran dichas secciones a través de la sistematización y el análisis de los siguientes datos: (i) la representación de las nueve secciones electorales en la legislatura en términos de su proporción de habitantes y de sus escaños y (ii) la distribución de recursos fiscales del gobierno provincial hacia los municipios.
2. Proponer reformas basadas en evidencia empírica que tiendan a igualar el peso de la representación entre secciones y corrijan los criterios sobre los que se realiza la redistribución fiscal hacia los municipios.
3. Instalar en la agenda pública la importancia de disponer de información sobre el vínculo entre la existencia de asimetrías en la representación política y su impacto (si lo tuviera) sobre la redistribución fiscal.

Los productos se organizan en base al plan de tareas estipuladas en el marco del proyecto, estructurados en tres capítulos e incluyendo una breve relatoría de las actividades pautadas y tres anexos con información complementaria de los productos.

Actividades y Cronograma

ACTIVIDADES	MESES	1	2	3	4	5	6
1-Sistematización de casos a nivel nacional e internacional sobre vínculos entre desproporcionalidad en la representación y en la recepción de recursos fiscales y de reformas que hayan atacado este tipo de problemas.							
2-Relevamiento y sistematización de datos sociodemográficos, institucionales y fiscales de cada una de las secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires.							
3-Diseño y realización de entrevistas con actores clave de la PBA.							
4-Elaboración de un informe técnico.							
5-Elaboración de un documento de políticas públicas.							
6-Organización de un Seminario.							
7-Campaña en medios de comunicación, redes sociales y OEAR.							

Detalle y Avances de las Actividades

1. Sistematización de casos a nivel nacional e internacional sobre vínculos entre desproporcionalidad en la representación y en la recepción de recursos fiscales y de reformas que hayan atacado este tipo de problemas.

Durante los primeros meses del proyecto, CIPPEC se enfocó en (i) el rastreo de casos y experiencias nacionales e internacionales que vincularan la desproporción de la representación con el reparto de recursos a nivel subnacional y (ii) la elaboración del marco metodológico.

Como se dijo en la presentación del proyecto, la provincia de Buenos Aires es muy heterogénea. En términos poblacionales, a modo de ejemplo, tiene un distrito que contiene un 11% de su población (La Matanza) y otro que contiene el 0,01% de su población (Tordillo). A su vez, la división en secciones de la provincia sobrerrepresenta a la población del “interior” respecto del Conurbano en las dos legislaturas provinciales. Existen grandes asimetrías en cuanto a representación en las legislaturas provinciales y al ratio habitantes/intendente. Nuestro objetivo fue rastrear si eso tiene consecuencias en el reparto de recursos, así como la eficiencia de esto a la hora de pensar la representación política.

La revisión de la bibliografía y el rastreo de los casos encuentra que la literatura explica este sesgo en la distribución de recursos por tres razones diferentes: un efecto institucional, es decir la sobre representación es la causa del sesgo en el reparto; un efecto partidario, es decir que los recursos van o bien a los municipios cuya volatilidad electoral es alta o bien a aquellos donde el partido oficialista es fuerte electoralmente; y un efecto administrativo, es decir que el resultado agregado de las decisiones independientes de autoridades municipales, provinciales y nacionales puede desviar la distribución de recursos del ideal de equidad.

En el **Capítulo 1** se incluye el marco metodológico, que desarrolla las hipótesis del proyecto y presenta la operacionalización de las variables. Además, el documento analiza experiencias internacionales en las que la desproporción de la representación se vincula con el reparto de recursos a nivel subnacional. Este capítulo guiará el testeo de hipótesis que se hará en la etapa siguiente del proyecto.

Para la elaboración del marco metodológico y las hipótesis del proyecto se entrevistaron a especialistas en economía política de la provincia de Buenos Aires, a quienes se les consultó sobre el proceso presupuestario de la provincia como así también sobre los determinantes políticos en la distribución de los recursos públicos.

2. Relevamiento, sistematización y procesamiento de datos sociodemográficos, institucionales y fiscales de cada una de las secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires.

La segunda actividad del proyecto consistió en la recolección de datos y homogeneización de los mismos para la construcción de una base de datos que permita realizar una descripción de la situación actual y el análisis de las hipótesis propuestas. Esta base tuvo dos objetivos: por un lado realizar una validación externa al gobierno de la situación de la representación y reparto de recursos actual, y por el otro brindar los bases para el análisis y elaboración de propuestas de mejora.

En esta base de datos se concentraron variables financieras, sociodemográficas, institucionales y partidarias relativas a cada uno de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Las variables financieras incluyen todos los ingresos corrientes (de jurisdicción municipal, coparticipación y de otras jurisdicciones), gastos corrientes (desglosados en gastos de funcionamiento, en personal, transferencias corrientes, etc.), ahorros corrientes, recursos de capital, gastos de capital, ingresos totales y gastos totales. Algunas variables sociodemográficas son población, tamaño en km², porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, tipo de municipio según características económicas y tasa de mortalidad infantil. Las variables institucionales incluyen la sección electoral a la que pertenece el municipio, el número de diputados y senadores provinciales que se eligen en la sección y el número de electores. Por último, se recolectó información del partido o alianza del intendente del municipio y su alineamiento político con el gobernador y con el presidente.

La base cuenta con información para los municipios de 2008 a 2013, que contempla la serie completa y contiene 136 variables, cuyos datos responden a cada uno de los municipios (135) para cada uno de los años objeto de estudio, obteniendo así una base de datos original con 1.218 casos (municipio por año) que a su vez muestran 136 datos para cada una de las observaciones.

Usando las variables financieras se crearon diversos indicadores de ingresos per cápita para los municipios, incorporando así también aspectos como las transferencias por obra pública, los recursos recaudados por los mismos municipios

y estudiando las implicancias en el reparto de la coparticipación provincial, controlando esta variable por la variable salud (cantidad de camas municipales y establecimientos con internación). A partir de las variables institucionales se construyó un coeficiente de sobre o sub representación de las secciones electorales en el poder legislativo provincial que permitió luego realizar el análisis estadístico correspondiente en función de la hipótesis del presente trabajo. Con la información partidaria se crearán los siguientes indicadores: apoyo electoral promedio del partido oficialista en las dos elecciones previas, el coeficiente de volatilidad promedio de las dos elecciones previas y la congruencia o incongruencia partidaria entre el intendente de cada municipio o la proporción de intendentes oficialistas en cada sección electoral, es importante destacar que desde la Oficina Nacional de Presupuesto nos han informado que no disponen de la información sobre las transferencias discrecionales hacia los municipios, por lo que las variables de índole partidaria y electoral no han podido ser evaluadas, en tanto es de esperar su correlación con las transferencias discrecionales. Las variables sociodemográficas servirán como variables de control, como así también como variables independientes en el reparto de la coparticipación provincial, esperando encontrar coeficientes de correlación negativos para la coparticipación, en función de las necesidades municipales.

Con esta base de datos se corrieron en primera instancia correlaciones, que permitieron observar el grado de asociación entre las variables seleccionadas para el análisis. Una vez finalizado esto, se seleccionaron variables que permitieron correr modelos de OLS (regresión lineal) y probabilísticos, con el fin de dar cuenta en qué medida factores administrativos e institucionales desvían la distribución geográfica del dinero público del ideal de distribución equitativa, como así también evaluar cuales son los criterios que se siguen para la distribución en las transferencias automáticas.

La dificultad para conseguir series de datos completas, que no están disponibles en dependencias oficiales del Estado nacional y/o provincial, impidió el correcto desarrollo de las actividades según fuera programado al inicio del proyecto. Así, no se ha podido trabajar con transferencias discrecionales, no pudiendo testear la serie de variables político partidarias y sus relaciones con la forma en que se distribuye el ingreso total en los municipios de la provincia de buenos aires.

En el **anexo 1** se adjunta el libro de códigos de la base.

3. Diseño y realización de entrevistas con actores clave de la PBA.

Un tercer aspecto fundamental a la hora de construir los documentos tuvo que ver con un análisis de orden más bien cualitativo. En ese sentido se propuso realizar una serie de entrevistas que permitan por un lado, validar algunos de los hallazgos propios del informe técnico, como así también echar luz sobre algunos de los procesos que tienen que ver con las transferencias hacia los municipios, la gestión

presupuestaria y las relaciones políticas entre distintos actores como gobernadores, legisladores o intendentes.

En el **anexo 2** se adjuntan las pautas, el listado de dichas entrevistas y los actores entrevistados en el marco del presente proyecto.

4. Elaboración del informe técnico.

Como reflejo de las tareas descritas en el apartado 1, 2 y 3, el **Capítulo 2** contiene el informe técnico final, que recoge lo analizado en el Capítulo 1. El mismo consta de cuatro apartados: el primero de ellos donde se relevaron investigaciones anteriores, experiencias de otros países y se comentó sobre la expectativa y necesidades del proyecto. Un segundo apartado donde se describieron los datos obtenidos y las imposibilidades generadas a raíz de la ausencia de datos por parte de las autoridades encargadas de su construcción y administración. Finalmente, los restantes apartados intentaron, por un lado, llevar adelante un análisis sobre algunas de las hipótesis propuestas, con la información obtenida, y donde se encontraron evidencia para verificar algunas de las premisas propuestas al inicio del proyecto. El último de los apartados, por su parte, arroja una serie de conclusiones en conjunto a sus respectivas recomendaciones en materia de política pública.

Es de destacar que como apéndice al informe técnico se encuentra un apartado metodológico, con los resultados de los ejercicios estadísticos más relevantes realizados en el marco de la investigación.

Este capítulo, representó un producto de medio término, dirigido principalmente a las autoridades provinciales. Con la devolución de dichas autoridades, se elaboró el producto final que se vuelca en el Capítulo 3, siendo esta la versión definitiva orientada al público de interés.

5. Elaboración de un Documento de Política Pública.

En el **Capítulo 3**, se incluye el documento de política pública, que retoma algunos conceptos de los capítulos anteriores (marco metodológico, experiencia comparada e informe técnico), agrega los principales resultados obtenidos del análisis y se arrojan recomendaciones.

6. Organización de un seminario.

El día 15 de diciembre se llevó adelante un seminario del cual participaron especialistas en materia económica de la Provincia de Buenos Aires, donde se presentaron los resultados de la investigación llevada adelante por CIPPEC. El objetivo de la actividad fue abrir la discusión al respecto de la forma en que se distribuyen los recursos en la provincia y cuáles son sus causales, para luego pensar distintas formas de mejorar y hacer más transparente la gestión de los fondos para con los municipios.

Como **anexo 3** se remite la minuta de la actividad.

7. Campaña en medios de comunicación, redes sociales y OEAR.

Tal y como se manifestó, la ausencia de información se constituye como uno de los principales limitantes no sólo a la hora de llevar adelante el estudio, sino también para la publicación de resultados concluyentes y sólidos en términos metodológicos.

Es por ello que en conjunto con la Provincia, se ha decidido no realizar campañas en medios masivos de comunicación, en tanto resulta riesgoso poner en agenda un problema sobre el cual se desconoce una parte. Esto podría traer consigo dos factores de riesgo: el primero es la potencial desinformación, en tanto el financiamiento público es un área compleja, la publicación de resultados preliminares sin contar con la totalidad de la información puede ser mal interpretada por la dificultad propia de los arreglos institucionales. Un segundo factor es que desde CIPPEC, la publicación de documentos con argumentos que no contemplen la totalidad de los factores explicativos, podría atentar contra el profesionalismo de esta institución.

Capítulo 1: Marco metodológico y análisis de experiencia internacional¹

Instituciones electorales y equidad distributiva. Análisis de las asimetrías en la representación política y su impacto en las transferencias fiscales de la Provincia de Buenos Aires

Este proyecto analiza la equidad de la distribución territorial de la inversión y el gasto públicos en la Provincia de Buenos Aires. Una distribución territorial del dinero público es equitativa cuando es congruente con la distribución geográfica de la población, de las necesidades sociales y de las necesidades de infraestructura. En términos más simples: cuando la inversión pública se distribuye de forma equitativa el dinero va donde están la gente --especialmente la gente socialmente vulnerable-- y los servicios públicos que esa gente usa.

Sesgos posibles en la distribución geográfica de los recursos públicos

Varios factores pueden alejar a las distribuciones realmente existentes del ideal de distribución equitativa. El primer factor es la desconcentración del gasto y la inversión públicos. A los recursos financieros del Estado los ejecutan distintos ministerios, empresas públicas y organismos descentralizados. Cada una de esas unidades sigue pautas presupuestarias pero el presupuesto no es un sistema de coordinación perfecto. La autonomía de programación de cada uno de los agentes del Estado puede hacer que se destine más dinero público a algunas regiones que a otras y que esas diferencias no sirvan para compensar inequidades sociales ni para atender déficits de infraestructura o de servicios públicos. En los países con varios niveles de gobierno con autonomía administrativa, como Argentina, al problema de coordinación entre las agencias de cada nivel se le suma el de la coordinación entre autoridades de distinto nivel. Los residentes en la provincia de Buenos Aires están sometidos a tres gobiernos: el del municipio que habitan, el de la Provincia y el de la Nación. Dependencias de cada uno de esos niveles de gobierno ejecutan políticas que alcanzan a los bonaerenses. El resultado agregado de las decisiones independientes en las autoridades municipales, provinciales y nacionales y de las dependencias en las que cada una de ellas se organiza puede desviar la distribución de recursos del ideal de equidad. Los factores de este primer grupo son administrativos.

Un segundo grupo de factores es institucional. Agrupa a la influencia que pueden ejercer las reglas electorales y las legislativas. El trazado de los distritos electorales, las reglas para la emisión de los votos y el recuento de los votos o las fórmulas que distribuyen cargos en relación con la proporción de votos que obtienen las listas pueden hacer que la actividad proselitista resulte más eficiente en una parte del territorio provincial que en otra. Cuando eso ocurre, es de esperar que los partidos

¹ Elaborado por Marcelo Leiras, investigador principal del programa

políticos concentren sus recursos donde obtener un cargo requiere un refuerzo menor. La inversión y el gasto públicos son herramientas con efectos electorales potenciales poderosos. La esperanza de explotar estos efectos puede incidir en la distribución territorial de los recursos públicos.

La distribución de asientos en las legislaturas no siempre guarda relación con la distribución de la población en el territorio. Esto ocurre porque a veces los territorios se dividen en distritos que no tienen el mismo tamaño poblacional, porque cambia el tamaño de la población de cada distrito pero la asignación de bancas se mantiene o, directamente, porque a cada distrito se le asigna un número fijo de bancas independientemente del tamaño de la población. La literatura especializada denomina a esta discrepancia “sobrerrepresentación.”² La sobre (o sub) representación es un indicador de la relativa eficiencia (o ineficiencia) de la inversión o el gasto público que se realice en un distrito para obtener apoyo de los votantes o de los legisladores que representan a ese distrito. El tamaño de la población de los distritos sobre-representados siempre es menor que el de la de los distritos sub-representados. Por este motivo, el mismo monto global de gasto o inversión permite obtener más influencia política cuando se destina a un distrito sobre-representado. La distribución de las bancas legislativas no siempre tiene relación con la distribución de las necesidades sociales o con la de los déficits en los servicios públicos. Cuando no existe esa relación y la inversión y el gasto públicos per cápita se sesgan a favor de los distritos sobre-representados, se compromete la equidad territorial en la distribución de recursos públicos.

Un tercer conjunto de factores que inciden en la distribución geográfica de los recursos públicos puede denominarse “partidario.” Los factores institucionales operan independientemente de la pertenencia partidaria de quien distribuye los recursos y de los legisladores que representan a los distritos que reciben esos recursos. Son sesgos permanentes. Los factores partidarios, en cambio, dependen de esa pertenencia, por lo tanto su efecto varía en la medida en que distintos partidos se turnan en las posiciones de gobierno. Los principales efectos partidarios son dos. El primero tiene que ver con el comportamiento electoral predominante en cada sección del territorio. La teoría y los estudios empíricos contemplan dos efectos posibles derivados de este comportamiento. De acuerdo con el primero los gobiernos destinan los recursos públicos a los distritos que, dado el comportamiento electoral previo, tienen una probabilidad parecida de votar por el gobierno o por alguno de los partidos de la oposición. De acuerdo con este razonamiento, los bienes o los servicios públicos adicionales que se ofrecen a estos distritos buscan compensar la ventaja que un segmento de los votantes obtendría votando por la

² La sobre representación de algunos distritos, el hecho de que tengan una proporción de asientos en la legislatura más alta que la proporción de población que vive en ellos, implica necesariamente que algunos otros están subrepresentados; de modo que el nombre más adecuado para el fenómeno es sobre y sub representación. Sobrerrepresentación es más usual y más simple. Debe entenderse como un apócope del nombre más largo y más complejo.

oposición si esos recursos no estuvieran disponibles. De acuerdo con el segundo efecto partidario electoral que considera la literatura especializada, en cambio, los gobiernos no buscan convencer a los distritos volátiles sino recompensar a los fieles. La recompensa a los distritos fieles puede entenderse de acuerdo con dos lógicas, compatibles entre sí. De acuerdo con la primera, la recompensa a los distritos fieles refleja los compromisos de política que adoptan los partidos de gobierno. Puesto que las personas con atributos semejantes tienden a vivir unas de otras, del mismo modo que las empresas que se dedican a actividades parecidas tienden a concentrarse en el territorio, los compromisos de política con efectos sociales o sectoriales asimétricos pueden traducirse en distribuciones geográficas de recursos también asimétricas. La segunda lógica deriva de un esfuerzo por reducir la incertidumbre característica de la competencia electoral. Recompensar a los distritos que votan sistemáticamente al partido honra un contrato de largo plazo. La vigencia de ese contrato asegura un umbral bajo el cual la cosecha electoral del partido no puede bajar. Esto permite a la organización satisfacer las expectativas de progreso político y estabilidad de empleo de sus militantes.

Sea que los partidos busquen convencer a los distritos volátiles o recompensar a los fieles, como el comportamiento electoral no necesariamente guarda una relación con la distribución de necesidades sociales o la de la calidad de los servicios públicos, la distribución geográfica de los recursos que sigue el comportamiento electoral predominante en los distritos puede desviarse de las metas de equidad.

Una variante de estos factores partidarios no tiene que ver con los votos sino con la pertenencia partidaria de quienes compiten por los cargos locales. Las campañas de las candidatas y candidatos a concejal o intendente pueden ayudar a juntar votos para quienes quieren llegar a la legislatura o la gobernación. El derrame o el eco que la campaña en un nivel puede tener para la competencia en otro nivel existen siempre pero son más potentes cuando las elecciones para distintos tipos de cargo son el mismo día. La solidaridad electoral entre los candidatos locales y los provinciales funciona más fácilmente cuando pertenecen al mismo partido. Por eso algunos estudios especializados postulan que la distribución de los recursos públicos depende de la pertenencia partidaria del ejecutivo provincial y quienes ocupan los gobiernos locales en los distritos. Como en el caso anterior, estos factores partidarios también pueden desviar a la distribución geográfica de los recursos públicos del objetivo de equidad.

Sesgos en la distribución geográfica de recursos en la Provincia de Buenos Aires: rasgos generales de un estudio empírico

Este proyecto busca determinar en qué medida y por qué motivos la distribución geográfica de la inversión y el gasto públicos en la Provincia de Buenos Aires se debió de un estándar de equidad.

Para ello llevará adelante una serie de ejercicios empíricos orientados a identificar factores correlacionados con la inversión pública per cápita que reciben distintas regiones de la Provincia de Buenos Aires.

La mayoría de esos ejercicios considerará a las secciones electorales como unidad de observación, puesto que ellas son distritos para la elección de diputados y senadores provinciales. En este caso, las estimaciones de cada variable serán los promedios intermunicipales correspondientes a cada sección. Los efectos partidarios se estimarán considerando a los municipios como unidad de observación.

Los ejercicios estadísticos se realizarán con base en modelos con la siguiente estructura básica:

$$Y_i = (X_i | S_i I_i G_i T_i)$$

En esta expresión Y_i designa al monto de recursos públicos per cápita que ha recibido cada sección o municipio. Los ejercicios utilizarán distintos indicadores de “recursos públicos.” En algunos casos se considerarán los montos globales. Otros ejercicios distinguirán las transferencias provinciales corrientes de las transferencias discrecionales y de la inversión que el gobierno provincial realiza directamente en cada sección del territorio.

X_i se refiere a los factores administrativos, institucionales o partidarios que pueden desviar a la asignación geográfica de recursos de un estándar de equidad. Entre los indicadores de efectos administrativos se considerará la cantidad de programas de inversión de gasto social e inversión en infraestructura. Se considerará como indicador de sesgo institucional al coeficiente de sobre o sub-representación correspondiente a cada sección electoral. Los indicadores de efectos partidarios serán el apoyo electoral promedio del partido oficialista en las dos elecciones previas, el coeficiente de volatilidad promedio de las dos elecciones previas y la congruencia o incongruencia partidaria entre el intendente de cada municipio o la proporción de intendentes oficialistas en cada sección electoral.

S_i designa a un conjunto de indicadores de la situación social prevaleciente en cada distrito, con base en datos censales y de la Encuesta Permanente de Hogares. I_i refiere a un conjunto de indicadores sobre la calidad de la infraestructura prevaleciente en cada sección o municipio. G_i refiere a las transferencias y a la inversión pública que el gobierno nacional realiza directamente en cada municipio o en los municipios de una sección electoral considerados conjuntamente. T_i se refiere a las tasas y otras contribuciones que cada gobierno municipal recolecta. Los indicadores sociales y de infraestructura representan la distribución geográfica de los desafíos de política pública. Los recursos nacionales y los locales representan a los otros esfuerzos que el sector público argentino destina a estos territorios y que complementan (y pueden influir o no) los que distribuye el Estado provincial.

Con base en modelo de este tipo el estudio revelará en qué medida factores administrativos, institucionales o partidarios desvían la distribución geográfica de los recursos públicos en la provincia de Buenos Aires dadas la distribución de desafíos de política existente y el gasto que ejecutan en cada región bonaerense otros segmentos del Estado argentino.

Los resultados de este estudio y la reforma fiscal federal

La distribución de los recursos entre las provincias argentinas prevista en las leyes y la Constitución perjudica a la Provincia de Buenos Aires. Una corrección de ese sesgo negativo podría no ser suficiente para resolver los problemas sociales y económicos básicos que enfrenta la provincia. Sesgos dentro de la provincia pueden superponerse reforzar a los sesgos de las instituciones nacionales. Identificar esos sesgos provinciales puede colaborar a que los recursos adicionales que una reforma fiscal pudiera extender a la provincia, además de corregir una arbitrariedad interprovincial difícil de justificar, coloquen al gobierno provincial efectivamente en mejores condiciones de atender los desafíos que se le presentan.

Sistematización de casos revisados por la literatura

Australia

Las subvenciones intergubernamentales se han explicado convencionalmente sobre la base de la equidad, la eficiencia o consideraciones institucionales. Worthington y Dollery para el caso australiano sugieren que las subvenciones son utilizadas por los políticos del gobierno federal para comprar capital político, aumentando así sus posibilidades de reelección. Los resultados de este estudio destacan la importancia de incorporar factores institucionales.

Argentina

Remmer y Wibbels observan para el caso argentino el impacto de la política subnacional en el ajuste económico y prueban la hipótesis sobre la variación de la política subnacional sobre la base de datos fiscales provinciales. La evidencia empírica sugiere que las interacciones entre la competencia partidaria y la estructura del sector público configuran el desempeño fiscal provincial y condicionan así la capacidad de ajuste económico a nivel nacional.

Por su parte, Gordin (2007) sugiere ofrece evidencia empírica una federación (Argentina) que exhibe uno de los sistemas fiscales más descentralizados del mundo y graves desequilibrios en la distribución territorial de los recursos legislativos y económicos. Los resultados muestran no sólo que dichos desequilibrios conducen a resultados fiscales subóptimos, sino también que se refuerzan mutuamente con el clientelismo a nivel regional.

Estados Unidos

El trabajo de Ansolabehere, Gerber y Snyder (2002) para el caso de Estados Unidos examina la distribución geográfica del dinero desde los estados a los condados. El análisis muestra que los condados con más bancas legislativas por persona recibieron más transferencias del estado. A su vez, los condados que perdieron escaños legislativos posteriormente recibieron una proporción menor de fondos estatales per cápita. El estudio sugiere que la igualación de la población alteró significativamente el flujo de las transferencias estatales a los condados, desviando de los sobrerrepresentados a los condados subrepresentados

Por su parte, el trabajo de Ansolabehere, Snyder y Ting, (2003) sostienen que hay mucha evidencia empírica que sugiere que la representación desigual produce una distribución desigual de los gastos gubernamentales en las legislaturas bicamerales. El trabajo evalúa las condiciones bajo las cuales la representación desigual en una legislatura bicameral puede conducir a una división desigual del gasto público. Y encuentran dos resultados: 1) cuando los proyectos de ley se originan en la Cámara de Diputados y el Senado considera que el proyecto de ley está bajo una regla cerrada, los beneficios esperados de equilibrio de todos los miembros de la Cámara son similares. 2) los prejuicios de los pequeños estados pueden surgir cuando a) hay reglas de súper mayoría en la cámara mal asignada y (b) el Senado inicia los proyectos de ley, lo que produce probabilidades de propuestas mal distribuidas.

Unión Europea

Rodden (2002) sugiere que dado que los pequeños Estados están ampliamente sobrerrepresentados tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo de Ministros los modelos de compra de votos legislativos predicen que los Estados miembros sobrerrepresentados serán sistemáticamente favorecidos en la distribución de las transferencias fiscales de la UE, tanto para las transferencias agrícolas y de desarrollo regional como para las transferencias netas totales.

Suecia

Para el caso sueco, Johansson (2003) se prueba el modelo teórico de Lindbeck y Weibull y Dixit y Londregan, utilizando datos de panel de 255 municipios. Y encuentran que los grupos con muchos votantes oscilantes recibirán subvenciones más grandes que otros grupos, de modo que sugiere que las subvenciones intergubernamentales se utilizan para ganar votos.

Noruega

Para el caso noruego, Sorensen (2003) construye un modelo de economía política basado en la maximización de puestos políticos en el gobierno central y local. Sobre la base de los datos de la distribución central de subvenciones encuentra disparidades persistentes en los ingresos del gobierno local que no pueden explicarse por objetivos de política regional ni por objetivos igualitarios. Finalmente

encuentra que las disparidades en el número de escaños asignados a los distritos electorales nacionales y las diferencias en las actividades de lobby locales influyen en la distribución de las subvenciones entre municipios y condados.

Alemania

El trabajo de Pitlik, Schneider y Strotman (2005) sobre Alemania analiza empíricamente la distribución de las transferencias fiscales en el sistema de transferencia intergubernamental de Alemania durante el período 1970-2002. Muestra que los estados sobre-representados en la cámara alta reciben proporciones desproporcionadas de transferencias, mientras que la mala distribución en la cámara baja no parece ser relevante. Encuentran además evidencia empírica de que la sobre-representación se hizo más fuerte a lo largo del tiempo.

Portugal

Veiga y Pinho estudian los municipios portugueses para evaluar el impacto de los partidos políticos en la asignación de subvenciones del gobierno central a las autoridades locales. Los resultados empíricos muestran que cuanto mayor sea el número de años en que un Intendente ha estado en el cargo, mayor será la cantidad de fondos transferidos a su municipio.

Canadá

El modelo que utiliza Joanis (2007) para analizar el caso de Quebec predice que el patrón geográfico del gasto depende de la forma en que el gobierno equilibre las consideraciones de lo que denominan "machine politics" en el largo plazo por la preocupación más inmediata de ganar a los votantes más volátiles. Los resultados empíricos proporcionan evidencia de que los distritos que muestran lealtad al gobierno reciben más gastos, especialmente cerca de una elección.

España

El trabajo de Sole Olle y Sorribas (2008) intenta probar la hipótesis de que los municipios españoles alineados con los gobiernos otorgantes del nivel superior (es decir, controlados por el mismo partido) recibirán más donaciones que aquellos que no estén alineados. Los resultados sugieren que la alineación partidista tiene un efecto positivo considerable sobre el monto de las subvenciones recibidas por los municipios. Con los gobiernos mayoritarios, los municipios alineados reciben más del 40% de subvenciones que las no alineadas.

Por su parte, el trabajo de Simon-Cosano, Lago-Peñas, y Vaquero, encuentra que la relación entre las ganancias en los ingresos transferidos y en las reservas regionales de deuda pública depende del período y los temas específicos discutidos en cada negociación regional. Muestran también que el programa más discrecional de subvenciones asignadas está fuertemente impulsado por la estrategia electoral.

India

El estudio de Alurampalam, Dasgupta, Dhillon y Dutta (2009) sobre India, analiza el grado de alineación entre el partido titular en los niveles central y estatal y si un estado ha cambiado o no de gobierno (swing state). El modelo predice que los swing states que están alineados con el gobierno central obtendrán más subvenciones en relación con los no-swing states. El estudio encuentra que el efecto de oscilación alineado es grande en magnitud y estadísticamente significativo.

Capítulo 2: Informe Técnico

Instituciones electorales, desigualdad y equidad distributiva en la Provincia de Buenos Aires

Introducción

El propósito de este proyecto es analizar la distribución territorial de los recursos en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Se busca determinar en qué medida la distribución geográfica de la inversión y el gasto público en la Provincia responde a estándares de equidad.

Las líneas que siguen presentan un marco conceptual y metodológico para estudiar la equidad en la distribución territorial del gasto público en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Se revisan los estudios realizados en Argentina y el mundo, y se describen los datos necesarios para sacar conclusiones. Luego, se presenta una aproximación al estudio de la relación entre las instituciones electorales, la desigualdad sociodemográfica y la distribución de recursos automáticos desde el gobierno provincial a los municipios. La falta de información acerca de las transferencias no automáticas a los municipios y las inconsistencias entre las fuentes de datos existentes, limitaron el universo de recursos a estudiar. Por último, se presentan los hallazgos y recomendaciones de política pública.

Sección 1: Marco conceptual

Una distribución territorial del gasto y la inversión públicos es equitativa cuando es congruente con las distribuciones geográficas de la población, de las necesidades sociales y de las necesidades de infraestructura. En términos más simples: cuando la inversión pública se distribuye de forma equitativa el dinero va donde están la gente -especialmente las personas socialmente vulnerables- y los servicios públicos que esa gente usa.

Sesgos posibles en la distribución geográfica de los recursos públicos

Varios factores pueden alejar a las distribuciones realmente existentes del ideal de distribución equitativa. El primer factor es la desconcentración del gasto y la inversión públicos. A los recursos financieros del Estado los ejecutan distintos ministerios, empresas públicas y organismos descentralizados. Cada una de esas unidades sigue pautas presupuestarias pero el presupuesto no es un sistema de coordinación perfecto. La autonomía de programación de cada uno de los agentes del Estado puede hacer que se destine más dinero público a algunas regiones que a otras y que esas diferencias no sirvan para compensar inequidades sociales ni para atender déficits de infraestructura o de servicios públicos. En los países con varios niveles de gobierno con autonomía administrativa, como Argentina, al problema de coordinación entre las agencias de cada nivel se le suma el de la coordinación entre autoridades de distinto nivel. Los residentes en la provincia de Buenos Aires están sometidos a tres gobiernos: el del municipio que habitan, el de la Provincia y el de la

Nación. Dependencias de cada uno de esos niveles de gobierno ejecutan políticas que alcanzan a los bonaerenses. El resultado agregado de las decisiones independientes en las autoridades municipales, provinciales y nacionales y de las dependencias en las que cada una de ellas se organiza puede desviar la distribución de recursos del ideal de equidad. Los factores de este primer grupo son administrativos.

Un segundo grupo de factores es institucional. Agrupa a la influencia que pueden ejercer las reglas electorales y las legislativas. El trazado de los distritos electorales, las reglas para la emisión de los votos y el recuento de los votos o las fórmulas que distribuyen cargos en relación con la proporción de votos que obtienen las listas pueden hacer que la actividad proselitista resulte más eficiente en una parte del territorio provincial que en otra. Cuando eso ocurre, es de esperar que los partidos políticos concentren sus recursos donde obtener un cargo requiere un esfuerzo menor. La inversión y el gasto públicos son herramientas con efectos electorales potenciales poderosos. La esperanza de explotar estos efectos puede incidir en la distribución territorial de los recursos públicos.

La distribución de asientos en las legislaturas no siempre guarda relación con la distribución de la población en el territorio. Esto ocurre porque a veces los territorios se dividen en distritos que no tienen el mismo tamaño poblacional, porque cambia el tamaño de la población de cada distrito pero la asignación de bancas se mantiene o, directamente, porque a cada distrito se le asigna un número fijo de bancas independientemente de la diversidad en el tamaño de la población. La literatura especializada denomina a esta discrepancia “sobrerrepresentación.”³ La sobre (o sub) representación es un indicador de la relativa eficiencia (o ineficiencia) de la inversión o el gasto público que se realice en un distrito para obtener apoyo de los votantes o de los legisladores que representan a ese distrito. El tamaño de la población de los distritos sobre-representados siempre es menor que el de la población de los distritos sub-representados. Por este motivo, el mismo monto global de gasto o inversión permite obtener más influencia política cuando se destina a un distrito sobre-representado. La distribución de las bancas legislativas no siempre tiene relación con la distribución de las necesidades sociales o con la de los déficits en los servicios públicos. Cuando no existe esa relación y la inversión y el gasto públicos per cápita se sesgan a favor de los distritos sobre-representados, se compromete la equidad territorial en la distribución de recursos públicos.

Un tercer conjunto de factores que inciden en la distribución geográfica de los recursos públicos puede denominarse “partidario.” Los factores institucionales operan independientemente de la pertenencia partidaria de quien distribuye los

³ La sobre-representación de algunos distritos, el hecho de que tengan una proporción de asientos en la legislatura más alta que la proporción de población que vive en ellos, implica necesariamente que algunos otros están subrepresentados; de modo que el nombre más adecuado para el fenómeno es sobre y sub representación. Sobrerrepresentación es más usual y más simple. Debe entenderse como un apócope del nombre más largo y más complejo.

recursos y de los legisladores que representan a los distritos que reciben esos recursos. Son sesgos permanentes. Los factores partidarios, en cambio, dependen de esa pertenencia, por lo tanto su efecto varía en la medida en que distintos partidos se turnan en las posiciones de gobierno. Los principales efectos partidarios son dos. El primero tiene que ver con el comportamiento electoral predominante en cada sección del territorio. La teoría y los estudios empíricos contemplan dos efectos posibles derivados de este comportamiento. De acuerdo con el primero los gobiernos destinan los recursos públicos a los distritos que, dado el comportamiento electoral previo, tienen una probabilidad parecida de votar por el gobierno o por alguno de los partidos de la oposición. De acuerdo con este razonamiento, los bienes o los servicios públicos adicionales que se ofrecen a estos distritos buscan compensar la ventaja que un segmento de los votantes obtendría votando por la oposición si esos recursos no estuvieran disponibles. De acuerdo con el segundo efecto partidario electoral que considera la literatura especializada, en cambio, los gobiernos no buscan convencer a los distritos volátiles sino recompensar a los fieles. La recompensa a los distritos fieles puede entenderse de acuerdo con dos lógicas, compatibles entre sí. De acuerdo con la primera, la recompensa a los distritos fieles refleja los compromisos de política que adoptan los partidos de gobierno. Puesto que las personas con atributos semejantes tienden a vivir cerca unas de otras, del mismo modo que las empresas que se dedican a actividades parecidas tienden a concentrarse en el territorio, los compromisos de política con efectos sociales o sectoriales asimétricos pueden traducirse en distribuciones geográficas de recursos también asimétricas. La segunda lógica deriva de un esfuerzo por reducir la incertidumbre característica de la competencia electoral. Recompensar a los distritos que votan sistemáticamente al partido honra un contrato de largo plazo. La vigencia de ese contrato asegura un umbral bajo el cual la cosecha electoral del partido no puede bajar. Esto permite a la organización satisfacer las expectativas de progreso político y estabilidad de empleo de sus militantes.

Sea que los partidos busquen convencer a los distritos volátiles o recompensar a los fieles, como el comportamiento electoral no necesariamente guarda una relación con la distribución de necesidades sociales o la de la calidad de los servicios públicos, la distribución geográfica de los recursos que sigue el comportamiento electoral predominante en los distritos puede desviarse de las metas de equidad.

Una variante de estos factores partidarios no tiene que ver con los votos sino con la pertenencia partidaria de quienes compiten por los cargos locales. Las campañas de las candidatas y candidatos a concejal o intendente pueden ayudar a juntar votos para quienes quieren llegar a la legislatura o la gobernación. El derrame o el eco que la campaña en un nivel puede tener para la competencia en otro nivel existen siempre pero son más potentes cuando las elecciones para distintos tipos de cargo son el mismo día. La solidaridad electoral entre los candidatos locales y los provinciales funciona más fácilmente cuando pertenecen al mismo partido. Por eso

algunos estudios especializados postulan que la distribución de los recursos públicos depende de la pertenencia partidaria del ejecutivo provincial y quienes ocupan los gobiernos locales en los distritos. Como en el caso anterior, estos factores partidarios también pueden desviar a la distribución geográfica de los recursos públicos del objetivo de equidad.

Sesgos en la distribución geográfica de recursos en la Provincia de Buenos Aires: rasgos generales de un estudio empírico

Se busca determinar en qué medida y por qué motivos la distribución geográfica de la inversión y el gasto públicos en la Provincia de Buenos Aires se adecuó a un estándar de equidad. Para ello sería necesario realizar análisis empíricos orientados a identificar factores correlacionados con la inversión pública per cápita que reciben distintas regiones de la Provincia de Buenos Aires.

El análisis debe considerar a las secciones electorales como unidad de observación, puesto que ellas son distritos para la elección de diputados y senadores provinciales. Los efectos partidarios deben estimarse considerando a los municipios como unidad de observación.

Los desvíos respecto de una distribución estrictamente equitativa pueden estimarse con modelos con la siguiente estructura básica:

$$Y_i = (X_i | S_i I_i G_i T_i)$$

En esta expresión Y_i designa al monto de recursos públicos per cápita que ha recibido cada sección o municipio.

X_i se refiere a los factores administrativos, institucionales o partidarios que pueden desviar a la asignación geográfica de recursos de un estándar de equidad. Entre los indicadores de efectos administrativos deben considerarse elementos como la cantidad de programas de inversión de gasto social e inversión en infraestructura. El principal indicador de sesgo institucional es el coeficiente de sobre o sub-representación correspondiente a cada sección electoral. Los efectos partidarios pueden captarse con indicadores como el apoyo electoral promedio del partido oficialista en las dos elecciones previas, el coeficiente de volatilidad promedio de las dos elecciones previas o la congruencia o incongruencia partidaria entre el intendente de cada municipio o la proporción de intendentes oficialistas en cada sección electoral.

S_i designa a un conjunto de indicadores de la situación social prevaleciente en cada distrito, que puede componerse con base en datos censales y de la Encuesta Permanente de Hogares. I_i refiere a un conjunto de indicadores sobre la calidad de la infraestructura prevaleciente en cada sección o municipio. G_i refiere a las transferencias y a la inversión pública que el gobierno nacional realiza directamente en cada municipio o en los municipios de una sección electoral considerados conjuntamente. T_i se refiere a las tasas y otras contribuciones que cada gobierno

municipal recolecta. Los indicadores sociales y de infraestructura representan la distribución geográfica de los desafíos de política pública. Los recursos nacionales y los locales representan a los otros esfuerzos que el sector público argentino destina a estos territorios y que complementan (y pueden influir o no) los que distribuye el Estado provincial.

Con base en un modelo de este tipo puede relevarse en qué medida factores administrativos, institucionales o partidarios desvían la distribución geográfica de los recursos públicos en la provincia de Buenos Aires dadas la distribución de desafíos de política existente y el gasto que ejecutan en cada región bonaerense otros segmentos del Estado argentino.

Sistematización de casos revisados por la literatura

Australia

Las subvenciones intergubernamentales se han explicado convencionalmente sobre la base de la equidad, la eficiencia o consideraciones institucionales. Worthington y Dollery para el caso australiano sugieren que las subvenciones son utilizadas por los políticos del gobierno federal para comprar capital político, aumentando así sus posibilidades de reelección. Los resultados de este estudio destacan la importancia de incorporar factores institucionales.

Argentina

Remmer y Wibbels observan para el caso argentino el impacto de la política subnacional en el ajuste económico y prueban la hipótesis sobre la variación de la política subnacional sobre la base de datos fiscales provinciales. La evidencia empírica sugiere que las interacciones entre la competencia partidaria y la estructura del sector público configuran el desempeño fiscal provincial y condicionan así la capacidad de ajuste económico a nivel nacional.

Por su parte, Gordin (2007) sugiere ofrece evidencia empírica que exhibe uno de los sistemas fiscales más descentralizados del mundo (Argentina) y graves desequilibrios en la distribución territorial de los recursos legislativos y económicos. Los resultados muestran no sólo que dichos desequilibrios conducen a resultados fiscales subóptimos, sino también que se refuerzan mutuamente con el clientelismo a nivel regional.

Estados Unidos

El trabajo de Ansolabehere, Gerber y Snyder (2002) para el caso de Estados Unidos examina la distribución geográfica del dinero desde los estados a los condados. El análisis muestra que los condados con más bancas legislativas por persona recibieron más transferencias del estado. A su vez, los condados que perdieron escaños legislativos posteriormente recibieron una proporción menor de fondos estatales per cápita. El estudio sugiere que la igualación de la población alteró

significativamente el flujo de las transferencias estatales a los condados, desviando de los sobrerrepresentados a los condados subrepresentados

Por su parte, Ansolabehere, Snyder y Ting, (2003) ofrecen evidencia que indica que la representación desigual produce una distribución desigual de los gastos gubernamentales en las legislaturas bicamerales. El trabajo evalúa las condiciones bajo las cuales la representación desigual en una legislatura bicameral puede conducir a una división desigual del gasto público. Y encuentran dos resultados: 1) cuando los proyectos de ley se originan en la Cámara de Diputados y el Senado considera que el proyecto de ley está bajo una regla cerrada, los beneficios esperados de equilibrio de todos los miembros de la Cámara son similares. 2) los prejuicios de los pequeños estados pueden surgir cuando a) hay reglas de súper mayoría en la cámara mal asignada y (b) el Senado inicia los proyectos de ley, lo que produce probabilidades de propuestas mal distribuidas.

Unión Europea

Rodden (2002) sugiere que dado que los pequeños Estados están ampliamente sobrerrepresentados tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo de Ministros los modelos de compra de votos legislativos predicen que los Estados miembros sobrerrepresentados serán sistemáticamente favorecidos en la distribución de las transferencias fiscales de la UE, tanto para las transferencias agrícolas y de desarrollo regional como para las transferencias netas totales.

Suecia

Para el caso sueco, Johansson (2003) se prueba el modelo teórico de Lindbeck y Weibull y Dixit y Londregan, utilizando datos de panel de 255 municipios. Y encuentran que los grupos con muchos votantes oscilantes recibirán subvenciones más grandes que otros grupos, de modo que sugiere que las subvenciones intergubernamentales se utilizan para ganar votos.

Noruega

Para el caso noruego, Sorensen (2003) construye un modelo de economía política basado en la maximización de puestos políticos en el gobierno central y local. Sobre la base de los datos de la distribución central de subvenciones encuentra disparidades persistentes en los ingresos del gobierno local que no pueden explicarse por objetivos de política regional ni por objetivos igualitarios. Finalmente encuentra que las disparidades en el número de escaños asignados a los distritos electorales nacionales y las diferencias en las actividades de lobby locales influyen en la distribución de las subvenciones entre municipios y condados.

Alemania

El trabajo de Pitlik, Schneider y Strotman (2005) sobre Alemania analiza empíricamente la distribución de las transferencias fiscales en el sistema de transferencia intergubernamental de Alemania durante el período 1970-2002.

Muestra que los estados sobre-representados en la cámara alta reciben proporciones desproporcionadas de transferencias, mientras que la mala distribución en la cámara baja no parece ser relevante. Encuentran además evidencia empírica de que la sobre-representación se hizo más fuerte a lo largo del tiempo.

Portugal

Veiga y Pinho estudian los municipios portugueses para evaluar el impacto de los partidos políticos en la asignación de subvenciones del gobierno central a las autoridades locales. Los resultados empíricos muestran que cuanto mayor sea el número de años en que un Intendente ha estado en el cargo, mayor será la cantidad de fondos transferidos a su municipio.

Canadá

El modelo que utiliza Joanis (2007) para analizar el caso de Quebec predice que el patrón geográfico del gasto depende de la forma en que el gobierno equilibre las consideraciones de lo que denominan "machine politics" en el largo plazo por la preocupación más inmediata de ganar a los votantes más volátiles. Los resultados empíricos proporcionan evidencia de que los distritos que muestran lealtad al gobierno reciben más gastos, especialmente cerca de una elección.

España

El trabajo de Sole Olle y Sorribas (2008) intenta probar la hipótesis de que los municipios españoles alineados con los gobiernos otorgantes del nivel superior (es decir, controlados por el mismo partido) recibirán más donaciones que aquellos que no estén alineados. Los resultados sugieren que la alineación partidista tiene un efecto positivo considerable sobre el monto de las subvenciones recibidas por los municipios. Con los gobiernos mayoritarios, los municipios alineados reciben más del 40% de subvenciones que las no alineadas.

Por su parte, el trabajo de Simon-Cosano, Lago-Peñas, y Vaquero, encuentra que la relación entre las ganancias en los ingresos transferidos y en las reservas regionales de deuda pública depende del período y los temas específicos discutidos en cada negociación regional. Muestran también que el programa más discrecional de subvenciones asignadas está fuertemente impulsado por la estrategia electoral.

India

El estudio de Alurampalam, Dasgupta, Dhillon y Dutta (2009) sobre India, analiza el grado de alineación entre el partido titular en los niveles central y estatal y si un estado ha cambiado o no de gobierno (swing state). El modelo predice que los swing states que están alineados con el gobierno central obtendrán más subvenciones en relación con los no-swing states. El estudio encuentra que el efecto de oscilación alineado es grande en magnitud y estadísticamente significativo.

Como lo indica esta síntesis de los estudios disponibles, la discrepancia entre la distribución de la población y la distribución de la representación suele sesgar la distribución geográfica del gasto y de la inversión pública.

Sección 2: disponibilidad de información

Para llevar adelante la presente investigación se requirió el acceso a una serie de datos que permitieran testear las hipótesis propuestas en el apartado anterior. La información correspondiente a las variables independientes, como aspectos sociodemográficos y datos sobre la cámara de diputados y senadores de la Provincia de Buenos Aires, fueron de fácil acceso, en tanto la mayoría de ellos se encontraban publicados en los sitios webs de los organismos que administran esa información.

Los datos correspondientes a la variable dependiente (distribución de recursos económicos) resultaron de difícil acceso. Estos datos se encuentran compuestos de dos grandes bloques, el primero de ellos correspondiente a las transferencias automáticas realizadas por el estado provincial hacia los municipios, en tanto el segundo bloque corresponde a las transferencias *no automáticas* que cursan tanto el estado provincial como el estado nacional hacia cada uno de los municipios. Siguiendo este criterio, el día tres de noviembre se cursó una solicitud de Acceso a la Información Pública, a través de la Dirección de Información Ciudadana y de Seguimiento Parlamentario dependiente del Ministerio de Hacienda, habiendo recibido como respuesta que “no fue posible desagregar el crédito devengado por municipios, debido a que los clasificadores presupuestarios no reflejan los municipios beneficiarios de las transferencias que realiza el gobierno nacional”⁴.

Asimismo, la información correspondiente a las transferencias automáticas fue recolectada por miembros de CIPPEC, y suministrada en primera instancia por Alejandro Gandulfo, en base a información pública del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La misma se construyó tomando las variables por municipio y por año (2007 hasta 2013) de Coparticipación, ingresos corrientes, ingresos corrientes municipales, ingresos corrientes municipales, ingresos corrientes tributarios, ingresos de otras jurisdicciones, participación en juegos de azar, ingresos provenientes de otras jurisdicciones y otros ingresos, todos medidos en valores absolutos anuales, como así también per cápita y se controló a través de un indicador de salud, que contempló la cantidad de establecimientos con internación y sin internación con los que cuenta cada municipio para la serie completa, sin embargo, el coeficiente de la coparticipación provincial se encuentra compuesto de otros aspectos, como las consultas médicas, información a la cual no hemos podido acceder de manera completa. En cuanto a los gastos se construyeron variables que contemplaron las erogaciones de cada uno de los municipios para distintos

⁴ Es importante resaltar que sumado al pedido formal de acceso a la información pública, se sumaron llamados y solicitudes a autoridades de la Provincia de Buenos Aires, no habiendo recibido la información solicitada a través de ninguno de los canales.

conceptos. Por otra parte también se contemplaron las variables de ahorro corriente, bienes y servicios, ahorro corriente, recursos de capital, transferencias e inversiones. Finalmente, se construyeron una serie de indicadores sociodemográficos para testear la distribución de los recursos en la provincia, entre los que se encuentran NBI, IDH, porcentaje de hogares sin cloacas, porcentaje de analfabetismo, porcentaje de hogares sin alumbrado e índice de mortalidad infantil.

Otro aspecto a señalar es la inconsistencia de los datos públicos en materia de transferencias hacia los municipios. Recientemente, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires publicó en <http://www.buenosairesabierta.org/> información relacionada con los ingresos totales de cada uno de los municipios, para una serie temporal que inicia en el año 2010. Los datos allí vertidos tampoco resultaron congruentes con la información del Ministerio de Economía, constituyéndose esto en otra limitante para la confección de indicadores que den cuenta de las transferencias completas hacia los municipios por parte tanto del Estado Nacional como del provincial.

El informe anual que realiza el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC⁵ ubica a la Provincia de Buenos Aires por debajo de la media en lo que hace a la transparencia de la información correspondiente a transferencias a municipios.

Sección 3: El impacto de las instituciones electorales en la equidad distributiva de la Provincia de Buenos Aires

Introducción

Existen estudios teóricos y empíricos que muestran que una de las variables que influye en la distribución de transferencias fiscales desde el nivel nacional al provincial es la asimetría en la representación política (Jones, 2001; Porto y Sanguinetti, 2001; Snyder y Sanders, 2004; Gordin, 2007; como excepción ver Simison, 2015). Sin embargo, hay pocos estudios sobre esta relación al interior de la Provincia de Buenos Aires hacia los municipios (Malamud, 2004; Escolar *et al.*, 2004; Staffa, 2004; Rotman y Varetto, 2012) y muy poca sistematización de material empírico, que en su mayoría se concentra sólo en las cuestiones fiscales (como en Sotelo, 2009; López Acotto *et al.*, 2011; Díaz Frers, 2013).

El propósito de esta sección es observar si la asignación de las transferencias automáticas desde la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios, es congruente con la distribución geográfica de la población, es decir, si la sobrerrepresentación tiene algún tipo de relación con la forma en que se distribuyen los recursos automáticos en la Provincia de Buenos Aires. Así también se intentará evaluar si este tipo de asignación de recursos tiene algún tipo de relación con las necesidades sociales. Para ello analizamos en primer lugar si la coparticipación y los recursos automáticos provenientes de la Provincia se distribuyen de forma equitativa

⁵ <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/974.pdf>

y, por tanto, compensa a los municipios que concentran más población socialmente vulnerable; evaluamos el carácter devolutivo y redistributivo de las transferencias. En segundo lugar intentamos determinar si existe una relación entre el *malapportionment* y la transferencia de recursos automáticos hacia los municipios.

Para ello realizamos una serie de ejercicios empíricos orientados a identificar factores correlacionados con la inversión pública que reciben los municipios. Dichos ejercicios están limitados por la información disponible desagregada de transferencias hacia municipios de la provincia de Buenos Aires. Las transferencias automáticas, que como su nombre lo indican, se realizan independientemente de la voluntad política de la gobernadora o gobernador hacia los municipios, cuentan con un bajo nivel de discrecionalidad para los donantes (gobernadores) y alto para los receptores (intendentes). Este tipo de información sobre transferencias permite estimar efectos de sesgos administrativos e institucionales que son más estructurales y permanentes. Pero previsiblemente son menos efectivas para estimar efectos de elementos que suelen variar como los partidos en el gobierno. Las variables partidarias son más sensibles a las transferencias en las que el donante (Bonvecchi y Lodola, 2012) cuenta con mayores niveles de discrecionalidad en la asignación, es decir, aquellas que no son automáticas y en la que el decisor tiene distintos márgenes de maniobra para asignarlas.

Para llevar adelante los ejercicios empíricos medimos las transferencias per cápita que recibe anualmente cada municipio. La unidad de análisis varía de acuerdo al foco de interés de la investigación. Algunos de los ejercicios consideran a las secciones electorales como unidad de observación, puesto que ellas son distritos para la elección de diputados y senadores provinciales. Las estimaciones se realizan en base a los valores correspondientes a las transferencias automáticas para cada municipio en cada año.

El punto dos del documento está dedicado al análisis del impacto redistributivo y devolutivo de las transferencias automáticas en la Provincia de Buenos Aires. Luego, resumimos los hallazgos de las correlaciones entre las asimetrías en la representación de las diferentes secciones electorales de la provincia y los ingresos per cápita de los municipios que las componen. Finalmente, presentamos las conclusiones del estudio y recomendaciones para una distribución más equitativa de los recursos fiscales.

La equidad en la distribución de fondos fiscales en la provincia de Buenos Aires

El régimen de coparticipación bonaerense regula la distribución de un porcentaje de los fondos fiscales hacia los municipios de la provincia (Ley 10.752). Por un lado, la distribución primaria refiere al porcentaje de distribución entre el nivel provincial y municipal. En tanto la distribución secundaria, denota los porcentajes a repartir a cada gobierno local. La distribución secundaria de los fondos obedece dos grandes

criterios: devolutivos y redistributivos. Los devolutivos son aquellos que tienen como objetivo, como su nombre lo indica, recompensar a aquellos municipios que más recaudan con un mayor porcentaje de transferencias automáticas. El criterio redistributivo supone que un objetivo del sistema de coparticipación es equiparar inequidades relativas entre municipios, garantizando recursos similares en todas las jurisdicciones independientemente de las bases tributarias (Sotelo, 2010). Las transferencias redistributivas buscan reducir desigualdades.

El 16.14% de los ingresos de la Provincia⁶ se coparticipa a los municipios. De ese monto, un 58% se distribuye entre los municipios de acuerdo con los siguientes criterios (i) el 62% en proporción directa a la población; (ii) el 23% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria "per cápita", ponderada por la población; (iii) el 15% en proporción directa a la superficie del Partido o municipio. El resto es devolutivo y corresponde un 37% entre las Municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud, y el 5% entre las Municipalidades que cubren servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-Ley 9.347/79⁷ y sus modificatorias (Leyes 10752 y 10.559). El resultado produce grandes disparidades : la distancia entre la coparticipación per cápita que recibe el municipio más beneficiado y el menos beneficiado es de diez veces (López Accotto *et al.*, 2011)

Pero ¿en qué medida los ingresos de los municipios son congruentes con el criterio distributivo que pretende equiparar las necesidades sociales entre municipios y cuánto con el devolutivo que regresa lo recaudado? Para probar ambas relaciones realizamos un análisis empírico de las transferencias por coparticipación. Utilizamos datos de transferencias a municipios entre 2008 y 2013 y distinguimos por recursos propios que reciben los municipios de los obtenidos de otras jurisdicciones⁸ y agrupamos la información en base a las ocho secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires, de modo de poder utilizar tanto los municipios como las secciones electorales como unidades de análisis. El siguiente cuadro muestra que, para el período en estudio, los municipios dependen fuertemente de las transferencias de otras jurisdicciones: salvo la sección Capital, los ingresos por transferencias representan entre el 50% y el 65% de sus recursos (siendo los ingresos por coparticipación casi la mitad de los recursos con los que cuentan los municipios); mientras el financiamiento con cobro de tasas propias representa cerca del 39% de sus recursos.

⁶ El 16.14% corresponde a los ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos.

⁷ Municipalización de funciones y servicios.

⁸ Los recursos propios son todas las tasas que cobran y administran los municipios. Las transferencias que provienen de otras jurisdicciones suman los recursos que reciben los municipios por coparticipación y otras distribuciones de recursos no automáticas. La descentralización impositiva constituye un caso intermedio.

Tabla 1: Recursos por sección electoral

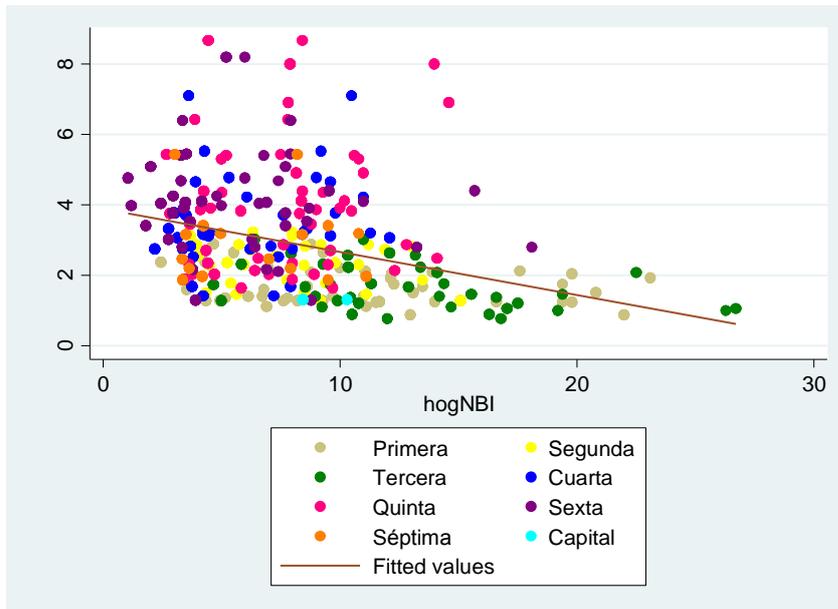
	Transferencias de otras jurisdicciones		Recursos de origen municipal
	Ingresos corrientes de otras jurisdicciones	Coparticipación	
Primera	40%	37%	43%
Segunda	60%	44%	40%
Tercera	43%	39%	36%
Cuarta	49%	54%	27%
Quinta	50%	40%	41%
Sexta	58%	51%	33%
Séptima	54%	55%	35%
Capital	48%	37%	57%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la provincia.

Para probar el impacto distributivo de la coparticipación pusimos en relación las transferencias a municipios con datos de diversos indicadores sociodemográficos para la serie completa: índice de mortalidad infantil, porcentaje de hogares sin alumbrado público, porcentaje de hogares sin cloacas, Índice de Desarrollo Humano (IDH), porcentaje de analfabetos y hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Con excepción de IDH y porcentaje de hogares sin cloacas, la relación con coparticipación per cápita es estadísticamente significativa, con una relación negativa, en línea con nuestro argumento. La Figura 1 muestra la asociación entre los recursos per cápita de los municipios y un indicador de NBI: a medida que aumentan (disminuyen) las necesidades básicas insatisfechas, los municipios cuentan con menos (más) ingresos *per cápita*. Es decir, que el modo en que se distribuyen los recursos provinciales automáticos hacia los municipios no es consistente con las necesidades de la población vulnerable que revelan los indicadores de pobreza. En el Anexo I se encuentran las correlaciones discriminadas por sección electoral junto con sus gráficos de dispersión, seleccionadas cada una de ellas por área sociodemográfica: infraestructura, ingresos, sociocultural y desarrollo.

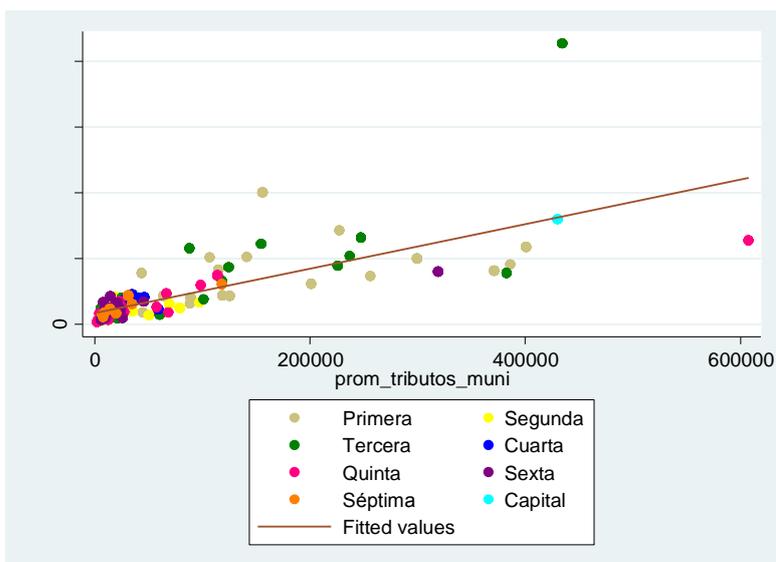
Figura 1. Municipios PBA Ingresos totales y NBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la provincia.

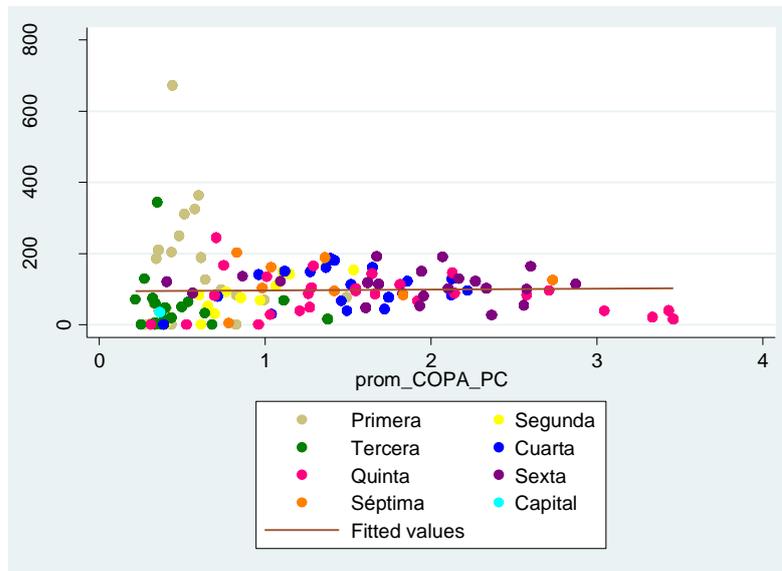
El análisis empírico de los rasgos devolutivos cruzó datos de coparticipación con recaudación de los municipios. Los resultados muestran que la distribución de coparticipación provincial sigue un patrón devolutivo (ver figura 2). A medida que aumenta (disminuye) el monto de ingresos corrientes municipales provenientes de tributos propios, mayores (menores) son las transferencias por coparticipación que regresan a los municipios.

Figura 2: Coparticipación provincial y recaudación municipal



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la provincia.

Figura 3: Coparticipación provincial y sistema de salud



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Ministerio de Salud de la provincia.

Finalmente, evaluamos los efectos que los servicios de salud tienen sobre las transferencias por coparticipación. El 37% de la masa coparticipable se reparte en función de criterios correspondientes a servicios de salud que cada municipio presta, como la cantidad de camas y su complejidad (en un 35%) y la cantidad de consultas (en un 25%). Para el análisis empírico se utilizaron los establecimientos de salud de orden municipal con y sin internación. Ambas variables arrojan un resultado estadísticamente significativo. Los resultados muestran que el la cantidad de camas con las que cuenta un municipio influye en la distribución de la coparticipación: a mayor cantidad de establecimientos con internación, es decir que cuentan con camas, mayores son las transferencias por coparticipación.⁹

En suma, la distribución de fondos por coparticipación no tiende a equiparar la situación de municipios con mayores índices de población socialmente vulnerable. En su lugar, la distribución sigue criterios devolutivos que reproducen las desigualdades de la capacidad contributiva de los municipios.

Algunas de las asociaciones estadísticas identificadas son esperables dada la ley vigente. La asociación negativa entre la insatisfacción de necesidades básicas y la percepción de recursos de coparticipación indica que los componentes redistributivos del régimen no bastan para compensar algunas discrepancias entre los municipios.

Las influencia de factores institucionales sobre la equidad distributiva

Las reglas por las cuales se asignan escaños en una legislatura constituyen sesgos institucionales estructurales y permanentes que pueden influir sobre las formas en que se distribuyen los recursos fiscales. Por lo tanto, confrontar las asimetrías en la

⁹ Ver Apartado Metodológico

representación en el poder legislativo de la Provincia de Buenos Aires con las transferencias automáticas que reciben los municipios (cuyos porcentajes están reguladas por ley) resulta indispensable para echar luz sobre el modo en que la representación podría afectar la equidad en la distribución de recursos fiscales.

¿Influyen las reglas electorales y legislativas en la distribución de recursos fiscales?

Estudios de economía política, además de los citados anteriormente, sugieren que hay una relación entre las distorsiones en la representación política y el comportamiento de la distribución de recursos fiscales (Rodden, 2001; Ansolabehere *et al.*, 2002; Horiuchi y Saito, 2003; Knight, 2004; Snyder y Sanders, 2004; Pitlik *et al.*, 2006; Gordin, 2007; Rodden y Dragu, 2010; Turgeon y Cavalcante, 2012; González y Mamone, 2015; Washida, 2016). El trazado de los distritos electorales, las reglas para la emisión de los votos y el recuento de los votos o las fórmulas que distribuyen cargos en relación con la proporción de votos que obtienen las listas pueden hacer que la actividad proselitista resulte más eficiente en una parte del territorio provincial que en otra. Cuando eso ocurre, es de esperar que los partidos políticos concentren sus recursos donde obtener un cargo requiere un esfuerzo menor. La inversión y el gasto públicos son herramientas con efectos electorales potenciales poderosos. La esperanza de explotar estos efectos puede incidir en la distribución territorial de los recursos públicos.

Tal y como se ha mencionado en el primer apartado, la cantidad de escaños de la legislatura provincial no guarda estricta relación con la cantidad de habitantes de cada una de las secciones electorales por las cuales los diputados y senadores son electos. Esto trae consigo ventajas comparativas entre las distintas secciones electorales, existiendo algunas en las que resulta más conveniente el retorno político para la inversión pública.

La población de la Provincia de Buenos Aires ha crecido de forma despareja durante los últimos años mientras que las magnitudes de los distritos electorales se han mantenido inalteradas desde hace más de cincuenta años (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2013; Malamud, 2004:75). De acuerdo a la Constitución provincial el número de Diputados y el de Senadores debería ajustarse cada 10 años -con cada censo poblacional- (Art. 69 CP). Sin embargo, la última actualización sucedió 55 años atrás, en 1961. Desde entonces, la cantidad de habitantes ha variado por factores múltiples (aumento en la tasa de natalidad o migraciones internas, por ejemplo), pero las reglas que asignan cargos representativos se mantuvieron estáticas¹⁰. Como resultado de este fenómeno, se ha producido una asimetría en la representación política, de modo tal que el peso de algunas secciones electorales en la representación de la Cámara de Diputados es

¹⁰ La regla de asignación de bancas en la Provincia de Buenos Aires es cuota o cociente Hare, un mecanismo de representación proporcional a través del cual se asignan bancas por medio de un cociente proveniente de la cantidad de votos válidos sobre la cantidad de cargos a asignar.

inconsistente con la cantidad de electores. El fenómeno que se produce cuando la proporción de población asignada a un determinado distrito difiere de la proporción de bancas legislativas que le corresponden conoce como “*malapportionment*” (Escolar *et. al.*, 2004)

La cuarta sección electoral de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo de sobrerrepresentación: le corresponden una cantidad de escaños (15%) que cuadruplica su porcentaje de electores (4%). En cambio, la primera sección electoral reúne el 34% de los votantes de la provincia y elige solo 16% de los representantes en las Cámaras. Para conseguir un diputado en la cuarta sección electoral son necesarios 5.238 votos mientras que en la sección primera se necesitan siete veces más votos: 37.585.

Tabla 2: Asimetrías en la representación por sección de la Provincia de Buenos Aires

Asimetrías en la representación en la Provincia de Buenos Aires									
Sección	Senadores	%	Diputados	%	Electores	%	Votos para un senador	Votos para un diputado	<i>Malapportionment</i>
1ra	8	17%	15	16%	4.510.226	35%	563.778	300.682	-0,09
2da	5	11%	11	12%	603.239	5%	120.648	54.840	0,035
3ra	9	20%	18	20%	4.584.774	36%	509.419	254.710	-0,07
4ta	7	15%	14	15%	513.342	4%	73.335	36.667	0,054
5ta	5	11%	11	12%	1.210.705	9%	242.141	110.064	0,012
6ta	6	13%	11	12%	633.762	5%	105.627	57.615	0,033
7ma	3	7%	6	7%	268.140	2%	89.380	44.690	0,021
Capital	3	7%	6	7%	571.993	4%	190.664	95.332	0,01

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

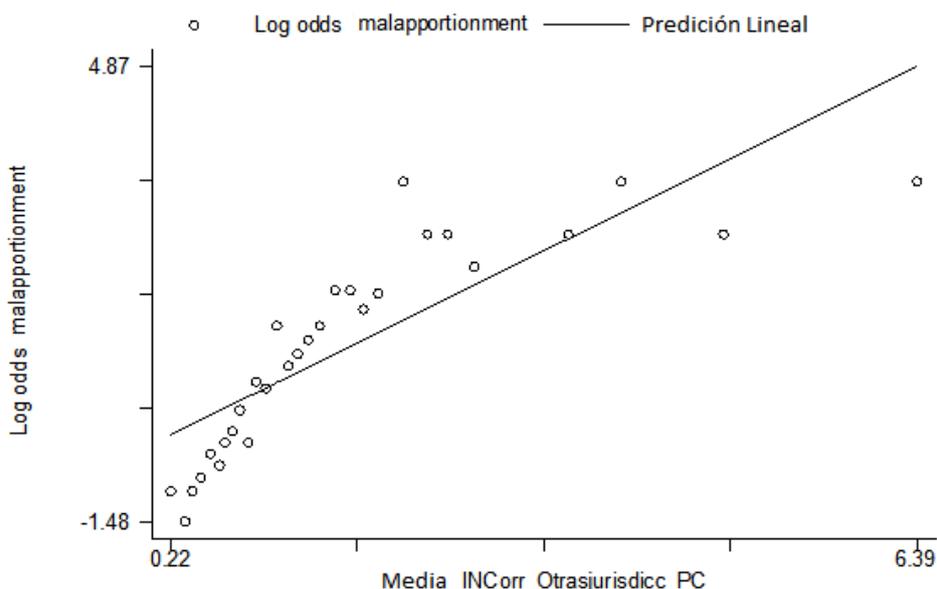
Existen casos extremos con un nivel alto de subrepresentación¹¹ en las Cámaras legislativas bonaerenses: las secciones primera (-0,09) y tercera (-0,07). Ambas contrastan en el otro extremo con una alta sobrerrepresentación de la secciones segunda (0,035), cuarta (0,054), sexta (0,033) y séptima (0,021). El nivel de representación de las secciones quinta (0,012) y capital (0,01) es más equilibrado.

¹¹ El índice de *malapportionment* puede adoptar valores que van desde -0,1 a 0,1. Los valores menores a 0 indican a situaciones de subrepresentación mientras que los valores mayores a 0 indican situaciones de sobrerrepresentación.

Para someter a prueba empírica el argumento que sostiene que las secciones sobrerrepresentadas tienden a recibir más ingresos que las subrepresentadas, se pusieron en relación datos por coparticipación provincial entre 2008 y 2013 y votos necesarios para obtener un diputado provincial por sección. Los resultados muestran una correlación negativa entre la cantidad de votos para obtener un escaño y el total de ingresos *per cápita* provenientes de otras jurisdicciones. De modo tal que, a medida que aumenta la cantidad de votos necesarios para elegir un diputado, los municipios reciben menos ingresos de otras jurisdicciones por habitante. Es decir que las secciones electorales subrepresentadas tienden a recibir menos ingresos por habitante que las sobrerrepresentadas. La correlación es estadísticamente significativa, con un coeficiente de correlación de 0.38. El signo se mantiene al desagregar los ingresos por coparticipación, descentralización y juegos de azar (que tiene una magnitud del coeficiente de correlación más elevada).

La siguiente figura nos permite observar la relación entre *malapportionment* e ingresos per cápita por sección electoral: los municipios más subrepresentados en el poder legislativo provincial suelen tener menores transferencias por habitante. Para verificar este argumento se corrió un modelo de regresión logística, obteniendo como resultado que por cada punto correspondiente a ingresos corrientes de otras jurisdicción per cápita, aumenta en 5 veces y media la probabilidad (*odds*) que ese municipio sea sobrerrepresentado.

Figura 4: impacto del *malapportionment* sobre los ingresos municipales



12

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y al Ministerio de Economía.

¹² Para poder graficar la relación lineal entre las dos variables, se agruparon los datos en puntos que contienen 30 observaciones (municipios por año).

Sección 4: conclusiones y recomendaciones

Los resultados de este estudio y sus implicancias para una reforma fiscal federal

La distribución de los recursos entre las provincias argentinas prevista en las leyes y la Constitución perjudica a la Provincia de Buenos Aires. Una corrección de ese sesgo negativo podría no ser suficiente para resolver los problemas sociales y económicos básicos que enfrenta la provincia. Sesgos dentro de la provincia pueden superponerse reforzar a los sesgos de las instituciones nacionales. Identificar esos sesgos provinciales puede colaborar a que los recursos adicionales que una reforma fiscal pudiera extender a la provincia, además de corregir una arbitrariedad interprovincial difícil de justificar, coloquen al gobierno provincial efectivamente en mejores condiciones de atender los desafíos que se le presentan.

La reforma fiscal y la necesidad de más investigación

La investigación desarrollada en este documento permite extraer tres conclusiones.

- 1) La primera es que la falta de actualización de la cantidad de legisladores que corresponden a cada sección electoral según el número de electores fue generando a lo largo del tiempo asimetrías muy pronunciadas en la representación en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. Así, la sección electoral primera necesita ocho veces más de votos que la cuarta sección para conseguir un diputado.
- 2) La segunda conclusión surge a partir del análisis empírico y muestra que el modo en que se distribuye la coparticipación provincial hacia los municipios no es consistente con las necesidades de la población vulnerable que revelan los indicadores sociodemográficos.

En ese marco, entre las variables explicativas estudiadas, encontramos una asociación estadísticamente significativa entre las asimetrías en la representación y la redistribución de fondos fiscales: las regiones subrepresentadas correlacionan con un menor ingreso *per cápita* por transferencias fiscales automáticas desde el Estado provincial a los municipios.

Respecto de la coparticipación, nuestros hallazgos también indican que la cantidad de camas con las que cuenta un municipio influye en la distribución de la coparticipación: a mayor cantidad de establecimientos con internación, es decir que cuentan con camas, mayores son las transferencias por coparticipación. Antes que equiparar la situación de municipios con mayores índices de población socialmente vulnerable, la distribución sigue criterios devolutivos que reproducen las desigualdades de la capacidad contributiva de los municipios.

- 3) Finalmente, la falta de información sobre transferencias discrecionales es un límite para la generación de un diagnóstico sobre la equidad fiscal en la Provincia de Buenos Aires. La ausencia de datos oficiales sobre Aportes del Tesoro de la

Provincia, Aportes del Tesoro Nacional (ATN) e inversión en obra pública, entre otros, no permite hacer un análisis completo. Sin esa información, no es posible testear la influencia de variables partidarias ni saber si la Nación o la Provincia compensan con transferencias discrecionales o con mayor inversión, a los distritos perjudicados por la distribución de transferencias automáticas.

Dada la relevancia de contar con datos consistentes para la toma de decisiones basada en evidencia, se recomienda una mayor transparencia en el manejo de la información, tanto en términos de la apertura, accesibilidad como calidad de los datos. Esto permitiría sacar conclusiones más sólidas, para acompañar la toma de decisiones sensibles política, social y fiscalmente.

Apartado Metodológico¹³

Matriz correlación malapportionment e ingresos totales per cápita

|mal_dip Ingres~C

```
-----
      mal_dip |      1.0000
Ingresosto~C |      0.3845*      1.0000
```

Matriz correlación entre ingresos totales y NBI

|hogNBI Ingres~C

```
-----+-----
      hogNBI |      1.0000
Ingresosto~C |     -0.4748*      1.0000
```

Matriz correlación entre ingresos corrientes municipales y coparticipación

|COPA INCorr_municip

```
-----
      COPA |      1.0000
INCorr_mun~1 |      0.7328*      1.0000
```

Desproporción por ingresos de otra jurisdicción per cápita.

. logistic malapportionment INCorr_Otrasjurisdicc_PC

```
Logistic regression          Number of obs   =      808
                              LR chi2(1)           =     258.15
                              Prob > chi2          =      0.0000
Log likelihood = -377.01394    Pseudo R2       =      0.2550
```

malapportionment	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
INCorr_Otrasjurisdicc_PC	5.571337	.857685	11.16	0.000	4.12022	7.533529
_cons	.2384445	.0432348	-7.91	0.000	.1671273	.3401945

¹³ La tipografía de las tablas de correlación y regresión, corresponde al programa estadístico en el que fueron trabajadas (STATA)

Coparticipación controlada por variable salud

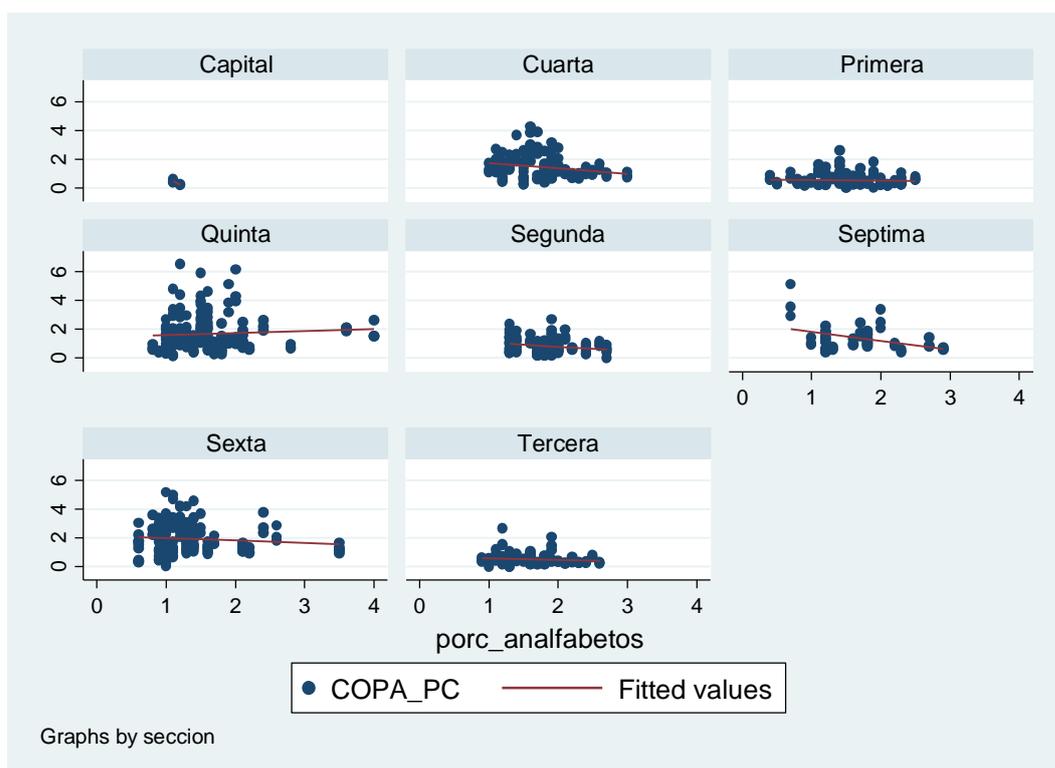
	COPA_PC	mal_dip	m~in_int	m~on_int
COPA_PC	1.0000			
mal_dip	0.4281*	1.0000		
munic_sin~t	-0.3081*	-0.2496*	1.0000	
munic_con~t	0.1906*	0.2865*	0.1426*	1.0000

Coparticipación controlada por variables sociodemográficas

	COPA_PC	i_mort~l	p_noal~o	p_nocl~a	IDH	p_anal~s	hogNBI
COPA_PC	1.0000						
i_mortalid~l	-0.1177*	1.0000					
p_noalumbr~o	-0.2487*	0.2373*	1.0000				
p_nocloaca	0.0266	0.1325*	0.1668*	1.0000			
IDH	0.0456	0.0852*	0.1798*	0.2088*	1.0000		
p_analfabe~s	-0.0852*	0.1203*	0.4070*	0.2982*	0.1135*	1.0000	
hogNBI	-0.4705*	0.1818*	0.4998*	0.3585*	0.1328*	0.4449*	1.0000

Coparticipación por % de analfabetos por sección

La correlación es estadísticamente significativa a nivel provincia, pero al analizarlo por sección, la primera, tercera, quinta y sexta sección presentan coeficientes de correlación que no resultan estadísticamente significativos. Para aquellos estadísticamente significativos se muestra que en tanto a mayor porcentaje de analfabetos, menor coparticipación per cápita para toda la serie. Ahora bien, esta tendencia se repite para todas las secciones con excepción de la quinta, que muestra una correlación positiva entre coparticipación per cápita y porcentaje de analfabetos.



```

-> Sección = Capital
|COPA_PC p_anal~s
-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.8734*  1.0000
-----

-> Sección = Cuarta
|COPA_PC p_anal~s
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.2177*  1.0000
-----

-> Sección = Primera
|COPA_PC p_anal~s
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.0597   1.0000
-----

-> Sección = Quinta
|COPA_PC p_anal~s
-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |    0.0680   1.0000
-----

-> Sección = Segunda
|COPA_PC p_anal~s
-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.2251*  1.0000
-----

-> Sección = Septima
|COPA_PC p_anal~s
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.3998*  1.0000
-----

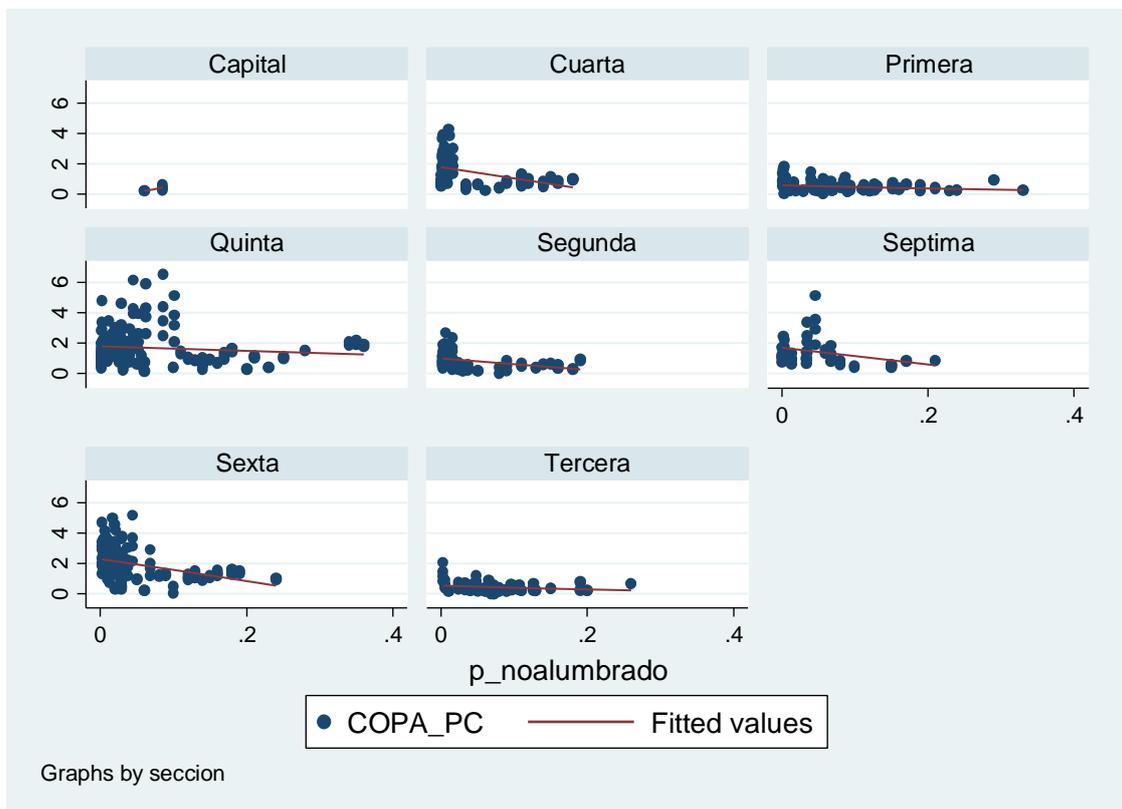
```

```
-> Sección = Sexta
|COPA_PC p_anal~s
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.0967    1.0000
-----+-----
```

```
-> Sección = Tercera
|COPA_PC p_anal~s
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_analfabe~s |  -0.1100    1.0000
-----+-----
```

Coparticipación por porcentaje de no presencia de alumbrado público

A nivel provincia se observa una correlación estadísticamente significativa entre coparticipación per cápita y proporción de hogares sin alumbrado público, con un coeficiente de correlación negativo, en tanto los municipios con mayor proporción de hogares sin alumbrado, reciben menores ingresos provenientes de la coparticipación provincial. Ahora bien al observar estas correlaciones por sección electoral, la capital y la quinta sección no tienen un resultado estadísticamente significativo.



```

-> Sección = Capital
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |    0.7270    1.0000
-----

-> Sección = Cuarta
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |   -0.5022*    1.0000
-----

-> Sección = Primera
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |   -0.2094*    1.0000
-----

-> Sección = Quinta
| COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |   -0.1027    1.0000
-----

-> Sección = Segunda
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |   -0.4113*    1.0000
-----

-> Sección = Septima
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |   -0.3492*    1.0000
-----

```

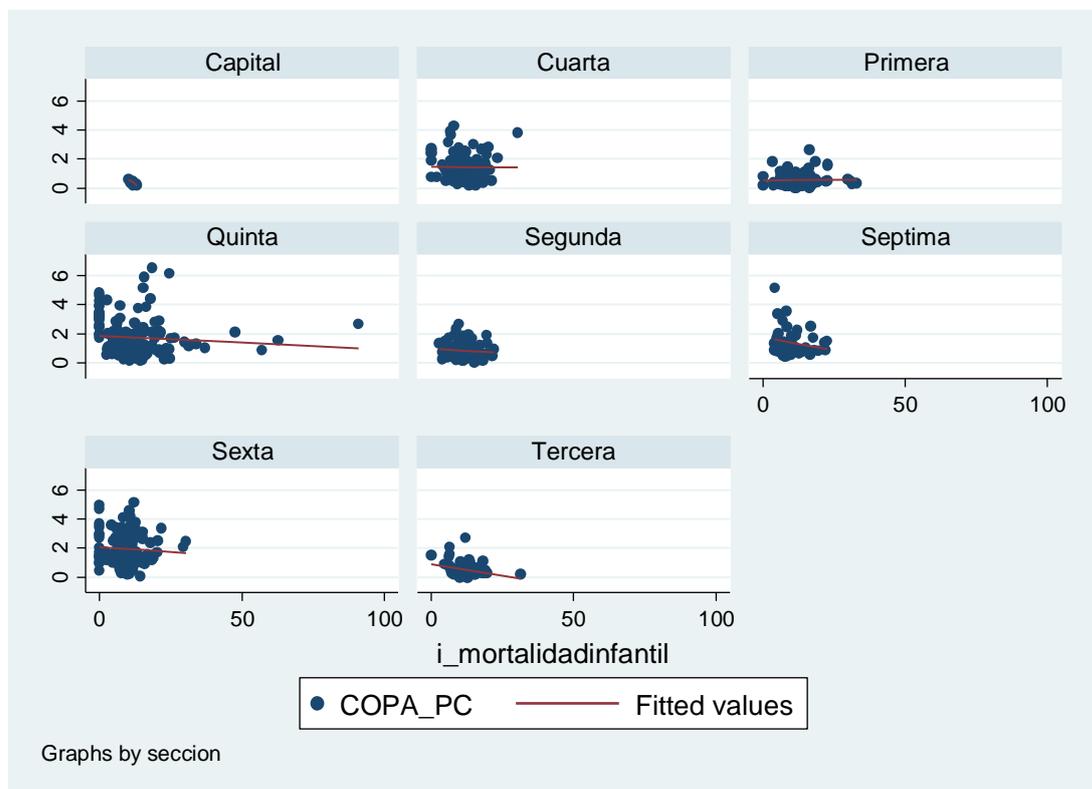
```

-----
-> Sección = Sexta
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |  -0.3986*  1.0000
-----
-> Sección = Tercera
|COPA_PC p_noal~o
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
p_noalumbr~o |  -0.2213*  1.0000

```

Coparticipación por índice de mortalidad infantil

La correlación entre coparticipación per cápita e índice de mortalidad infantil resulta, para toda la serie, estadísticamente significativa en la Provincia, con valores negativos, al igual que el resto de las variables analizadas. Ahora bien, al observarlo por sección, sólo la tercera y capital reportan resultados estadísticamente significativos.



```

-> Sección = Capital
|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 | -0.8418*  1.0000
-----

-> Sección = Cuarta

|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 | -0.0121  1.0000
-----

-> Sección = Primera
|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 |  0.0225  1.0000
-----

-> Sección = Quinta
|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 | -0.0899  1.0000
-----

-> Sección = Segunda
|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 | -0.0964  1.0000
-----

-> Sección = Septima
|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 | -0.2009  1.0000

```

```

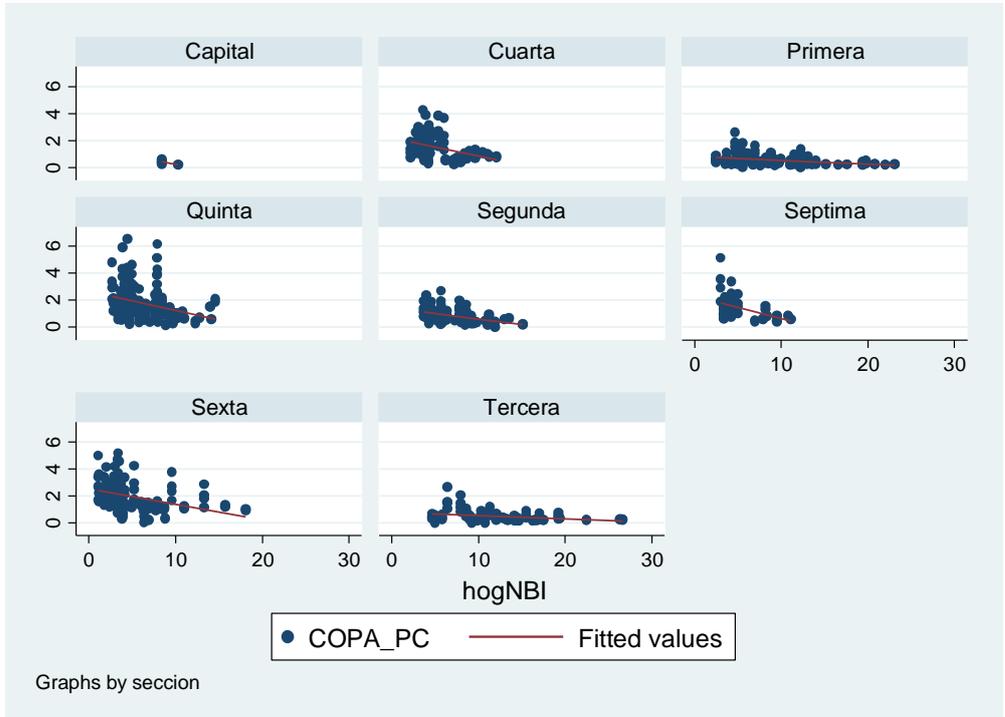
-----
-> Sección = Sexta
|COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 |  -0.0674    1.0000
-----

-> Sección = Tercera
COPA_PC i_mort~1
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
i_mortalid~1 |  -0.2867*    1.0000

```

Coparticipación por NBI

Así como el resto de las variables, la correlación es negativa, dando cuenta de que en las secciones con mayores necesidades básicas insatisfechas no se reparte un mayor porcentaje de la coparticipación provincial. Para toda la provincia, este resultado es estadísticamente significativo, en tanto al observarlo sección por sección, la única que no resulta estadísticamente significativa es capital.



```

-> Sección = Capital
| COPA_PC  hogNBI
-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.7270    1.0000
-----

-> Sección = Cuarta
| COPA_PC  hogNBI
-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.4190*    1.0000
-----

-> Sección = Primera
| COPA_PC  hogNBI
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.3439*    1.0000
-----

-> Sección = Quinta
| COPA_PC  hogNBI
-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.3278*    1.0000
-----

-> Sección = Segunda
| COPA_PC  hogNBI
-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.4436*    1.0000
-----

-> Sección = Septima
| COPA_PC  hogNBI
-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.4631*    1.0000
-----

-> Sección = Sexta
| COPA_PC  hogNBI
-----+-----
      COPA_PC |    1.0000
      hogNBI |  -0.3699*    1.0000
-----

```

```
-> Sección = Tercera
| COPA_PC   hogNBI
-----+-----
COPA_PC |    1.0000
hogNBI  | -0.2987*  1.0000
```

Bibliografía

Alessandro, Martín, Mariano Lafuente, Javier Reyes y Fernando Straface (2015), “El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires: diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento”, Banco Interamericano de Desarrollo, nota técnica IDB-TN-888.

Ansolabehere, Stephen, Alan Gerber y James M. Snyder, Jr. (2002), “Equal Votes, Equal Money: Court-Ordered Redistricting and Public Expenditures in the American States”, en *American Political Science Review*, 96, 4.

Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2010), “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 2.

Bouckaert, Geert, Guy Peters y Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations*, Londres: Macmillan.

Díaz Frers, Luciana (2013), “Debajo del laberinto fiscal: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios”, en Gervasoni, Carlos y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Escolar, Marcelo, Sandra Minvielle y Luis Castro (2004), “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria: el sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo.

Galiani, Sebastián, Iván Torre y Gustavo Torrens (2016), “Fiscal Federalism and Legislative Malapportionment: Causal Evidence from Independent but Related Natural Experiments”, en *Economics and Politics*, 28, 1.

Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2008), “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

González, Lucas y Germán Lodola (2017), “Political Ambition and Subnational Redistributive Spending”, en Gordin, Jorge y Lucio Renno (eds.), *Institutional*

Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America, Colchester: European Consortium for Political Research Press.

Gordin, Jorge (2007), “Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina”, German Institute of Global and Area Studies, Working Paper 52.

Horiuchi, Yusaku y Jun Saito (2003), “Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan”, en *American Journal of Political Science*, 47, 4.

Jones, Mark (2001), “Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget”, en Haggard, Stephan y Matthew McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kingdon, John (2001), “A Model of Agenda-Setting, with Applications”, en *The Law Review of Michigan State University- Detroit College of Law*, 2.

Knight, Brian (2008), “Legislative Representation, Bargaining Power, and the Distribution of Federal Funds: Evidence from the U.S. Senate”, en *The Economic Journal*, 118, 532.

González, Lucas y Miguel Ignacio Mamone (2015), “Who Distributes? Presidents, Congress, Governors, and the Politics of Distribution in Argentina and Brazil”, en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 4.

López Accotto, Alejandro, Irene Grinberg y Carlos Martínez (2011), *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Malamud, Andrés (2004), “Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo.

Mesa de Responsables de Asuntos Municipales (2013), “Regímenes de coparticipación a municipios”.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2013), “Cambios en la distribución regional de la población de la provincia de Buenos Aires”.

Perdomo, Martín (2013), “Los sistemas de coparticipación entre provincias y municipios”, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, nota técnica 67.

Pitlik, Hans, Friedrich Schneider y Harald Strotmann (2005), “Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System”, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Diskussionpapier 19.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2001), “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, en *Economics and Politics*, 13, 3.

Porto, Alberto y Walter Rosales (2008), “Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina”, en *Actualidad Económica*, 18, 66.

Reese, Stephen (2001), “A bridging model for media research”, en Reese, Stephen, Oscar Gandy y August Grant (eds.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and our Understanding of the Social World*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Rodden, Jonathan (2001), “Strength in Numbers? Representation and Redistribution in the European Union”, 2001 European Union Studies Association Meeting, Madison, WI.

Rodden, Jonathan y Tiberius Dragu (2010), “Representation and Redistribution in Comparative Perspective”, mimeo, Stanford, CA: Stanford University.

Rotman, Santiago y Carlos Varetto (2012), “Las tres vidas del sistema de partidos bonaerense”, en *Forjando*, 1, 2.

Sbatella, José (2001), “Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses”, Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires.

Simison, Emilia (2015), “Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos”, en *Revista SAAP*, 9, 1.

Snyder, Richard y David Samuels (2004), “Legislative Malapportionment in Latin America”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Sotelo, Rodrigo (2010), “Coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires”, tesis de maestría, Universidad Nacional de La Plata.

Staffa, Damián (2004), “La estructura del poder legislativo en la provincia de Buenos Aires y la búsqueda del equilibrio geopolítico en la representación”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo.

Taagepera, Rein y Bernard Grofman (2003), “Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility”, en *Party Politics*, 9, 6.

Turgeon, Mathieu y Pedro Cavalcante (2012), “Malapportionment and Executive-Legislative Relations: The Case of Brazilian Presidentialism”, 6th Asian Political and International Studies Association Congress, Hong Kong.

Washida, Hidekuni (2016), "Malapportionment and the Strategic Distribution of Public Spending: Evidence from Malaysia", Annual Meeting of the International Political Science Association, Poznań.

Capítulo 3: Documento de Política Pública

El impacto de las instituciones electorales en la equidad distributiva de la Provincia de Buenos Aires

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

En los países con varios niveles de gobierno con autonomía administrativa, como Argentina, al problema de coordinación entre las agencias de cada nivel se le suma el de la coordinación entre autoridades de distinto nivel. Los residentes en la provincia de Buenos Aires están sometidos a tres gobiernos: el del municipio que habitan, el de la Provincia y el de la Nación. Dependencias de cada uno de esos niveles de gobierno recaudan impuestos, distribuyen recursos y ejecutan políticas que alcanzan a los bonaerenses. El resultado agregado de las decisiones independientes en las autoridades municipales, provinciales y nacionales y de las dependencias en las que cada una de ellas se organiza puede desviar la distribución de recursos del ideal de equidad.

Existen estudios teóricos y empíricos que muestran que una de las variables que influye en la distribución de transferencias fiscales desde el nivel nacional al provincial es la asimetría en la representación política (Jones, 2001; Porto y Sanguinetti, 2001; Snyder y Sanders, 2004; Gordin, 2007; como excepción ver Simison, 2015). Sin embargo, hay pocos estudios sobre esta relación al interior de la Provincia de Buenos Aires hacia los municipios (Malamud, 2004; Escolar *et al.*, 2004; Staffa, 2004; Rotman y Varetto, 2012) y muy poca sistematización de material empírico, que en su mayoría se concentra sólo en las cuestiones fiscales (como en Sotelo, 2009; López Acotto *et al.*, 2011; Díaz Frers, 2013).

El propósito de este documento es doble. Primero, observar si la asignación de las transferencias desde la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios, es congruente con la distribución geográfica de la población y especialmente de las necesidades sociales. Para ello analizamos si la coparticipación y los recursos automáticos provenientes de la Provincia se distribuyen de forma equitativa y, por tanto, compensa a los municipios que concentran más población socialmente vulnerable; evaluamos el carácter devolutivo y redistributivo de las transferencias. En segundo lugar, comprender en qué medida factores institucionales influyen sobre la distribución territorial del dinero público en la provincia de Buenos Aires.

El análisis, restringido por la información disponible desagregada de transferencias hacia municipios de la provincia de Buenos Aires, consistió en una serie de ejercicios empíricos orientados a identificar factores correlacionados con la inversión pública que reciben los municipios. El acceso a datos de las transferencias provinciales automáticas a municipios nos permitió observar el efecto que tienen sobre ellas elementos político-institucionales, como las reglas electorales. Las transferencias

automáticas, que como su nombre lo indican, se realizan independientemente de la voluntad política de la gobernadora o gobernador hacia los municipios, cuentan con un bajo nivel de discrecionalidad para los donantes (gobernadores) y alto para los receptores (intendentes). Este tipo de información sobre transferencias permiten estimar efectos de sesgos administrativos e institucionales que son más estructurales y permanentes. Para llevar adelante los ejercicios empíricos medimos las transferencias automáticas per cápita que recibe anualmente cada municipio. Algunos de los ejercicios consideraron a las secciones electorales como unidad de observación, puesto que ellas son distritos para la elección de diputados y senadores provinciales. Las estimaciones se realizaron en base a los valores correspondientes a las transferencias automáticas para cada municipio en cada año.

Sin embargo, las transferencias automáticas no son efectivas para estimar efectos de elementos que suelen variar como los que dependen del comportamiento de los partidos que circunstancialmente ocupan el gobierno. Las variables partidarias son más sensibles a las transferencias en las que el donante (Bonvecchi y Lodola, 2012) cuenta con mayores niveles de discrecionalidad en la asignación, es decir, aquellas que no son automáticas y en la que el decisor tiene distintos márgenes de maniobra para asignarlas. Sin embargo, el estudio de los factores político-partidarios estuvo limitado por la falta de acceso a datos de transferencias discrecionales¹⁴.

En el siguiente apartado analizamos el impacto redistributivo y devolutivo de las transferencias automáticas en la Provincia de Buenos Aires. El punto tres resume los hallazgos de las correlaciones entre las asimetrías en la representación de las diferentes secciones electorales de la provincia y los ingresos per capita de los municipios que las componen. Finalmente, presentamos las conclusiones del estudio y recomendaciones para una distribución más equitativa de los recursos fiscales.

2. La equidad en la distribución de fondos fiscales en la provincia de Buenos Aires

El régimen de coparticipación bonaerense regula la distribución de un porcentaje de los fondos fiscales hacia los municipios de la provincia (Ley 10.752). Por un lado, la distribución primaria refiere al porcentaje de distribución entre el nivel provincial y municipal. En tanto la distribución secundaria, denota los porcentajes a repartir a cada gobierno local. La distribución secundaria de los fondos obedece a dos grandes criterios: devolutivos y distributivos. Los devolutivos son los recaudados por la Provincia en un determinado municipio y retornan a este para la provisión de servicios públicos. El criterio distributivo supone que un objetivo del sistema de coparticipación es equiparar inequidades relativas entre municipios, garantizando

¹⁴ A través de la Nota N° 2017-29573432-APN-SECLYA#MHA (respuesta al pedido de acceso a la información), la Oficina Nacional de Presupuesto, a través del Ministerio de Hacienda, comunicó que no cuentan con los datos discriminados por municipios en relación a las transferencias no automáticas. Esto limitó el alcance de la presente investigación en tanto no permitió obtener un panorama acabado sobre los ingresos totales de los municipios.

recursos similares en todas las jurisdicciones independientemente de las bases tributarias (Sotelo, 2010). Las transferencias distributivas buscan reducir desigualdades.

El 16.14% de los ingresos de la Provincia¹⁵ se coparticipa a los municipios. De ese monto, un 58% se distribuye entre los municipios de acuerdo con los siguientes criterios (i) el 62% en proporción directa a la población; (ii) el 23% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria "per cápita", ponderada por la población; (iii) el 15% en proporción directa a la superficie del Partido o municipio. El resto es devolutivo y corresponde un 37% entre las Municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud, y el 5% entre las Municipalidades que cubren servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-Ley 9.347/79¹⁶ y sus modificatorias (Leyes 10752 y 10.559). El resultado produce grandes disparidades: la distancia entre la coparticipación *per capita* que recibe el municipio más beneficiado y el menos beneficiado es de diez veces (López Accotto *et al.*, 2011)

Pero ¿en qué medida los ingresos de los municipios son congruentes con el criterio distributivo que pretende equiparar las necesidades sociales entre municipios y cuánto con el devolutivo que regresa lo recaudado? Para probar ambas relaciones realizamos un análisis empírico de las transferencias por coparticipación. Utilizamos datos de transferencias a municipios entre 2008 y 2013 y distinguimos por recursos propios que reciben los municipios de los obtenidos de otras jurisdicciones¹⁷ y agrupamos la información en base a las ocho secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires, de modo de poder utilizar tanto los municipios como las secciones electorales como unidades de análisis. El siguiente cuadro agrega los municipios por secciones y muestra que - para el período en estudio- dependen fuertemente de las transferencias de otras jurisdicciones: salvo la sección Capital, los ingresos por transferencias representan entre el 50% y el 65% de sus recursos (siendo los ingresos por coparticipación casi la mitad de los recursos con los que cuentan los municipios); mientras el financiamiento con cobro de tasas propias representa cerca del 39% de sus recursos.

¹⁵ El 16.14% corresponde a los ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos.

¹⁶ Municipalización de funciones y servicios.

¹⁷ Los recursos propios son todas las tasas que cobran y administran los municipios. Las transferencias que provienen de otras jurisdicciones suman los recursos que reciben los municipios por coparticipación y otras distribuciones de recursos no automáticas. La descentralización impositiva constituye un caso intermedio.

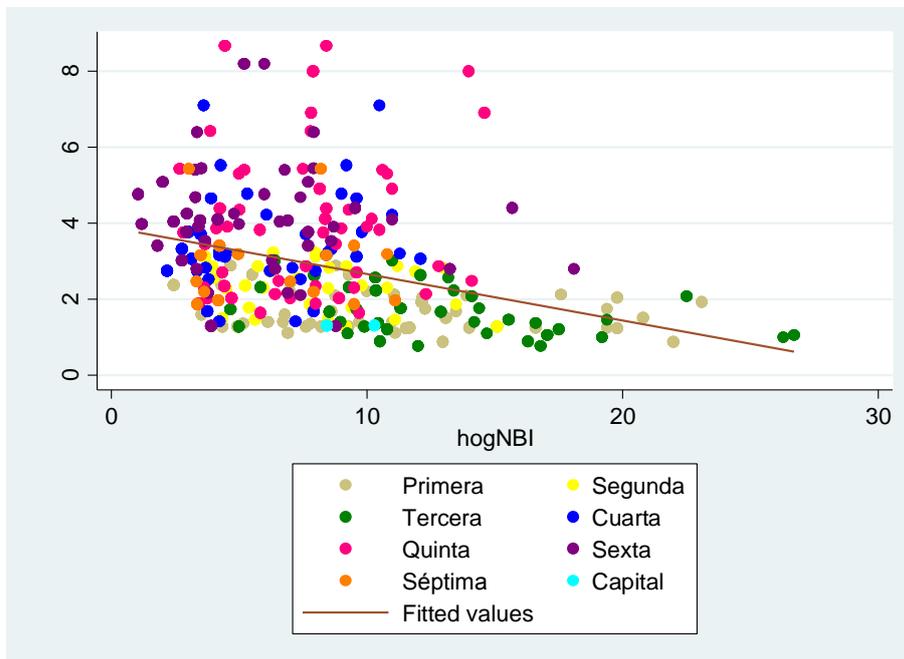
Tabla 1: Recursos por sección electoral

Secciones Electorales	Transferencias de otras jurisdicciones		Recursos de origen municipal
	Ingresos corrientes de otras jurisdicciones	Coparticipación	
Primera	40%	37%	43%
Segunda	60%	44%	40%
Tercera	43%	39%	36%
Cuarta	49%	54%	27%
Quinta	50%	40%	41%
Sexta	58%	51%	33%
Séptima	54%	55%	35%
Capital	48%	37%	57%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la provincia.

Para probar el impacto distributivo de la coparticipación, comparamos la distribución de las transferencias a municipios con datos de sociodemográficos. Entre los indicadores utilizados se encuentran necesidades básicas insatisfechas (NBI), Índice de Desarrollo Humano (IDH), porcentaje de hogares sin cloacas, porcentaje de analfabetismo, porcentaje de hogares sin alumbrado e índice de mortalidad infantil (Ver Anexo). El siguiente gráfico muestra la asociación entre las transferencias y un indicador de NBI. A medida que aumentan (disminuyen) las necesidades básicas insatisfechas los municipios tienden a recibir menos (más) ingresos *per capita*. Es decir, que el modo en que se distribuye la coparticipación provincial hacia los municipios no es consistente con las necesidades de la población vulnerable que revelan los indicadores de pobreza.

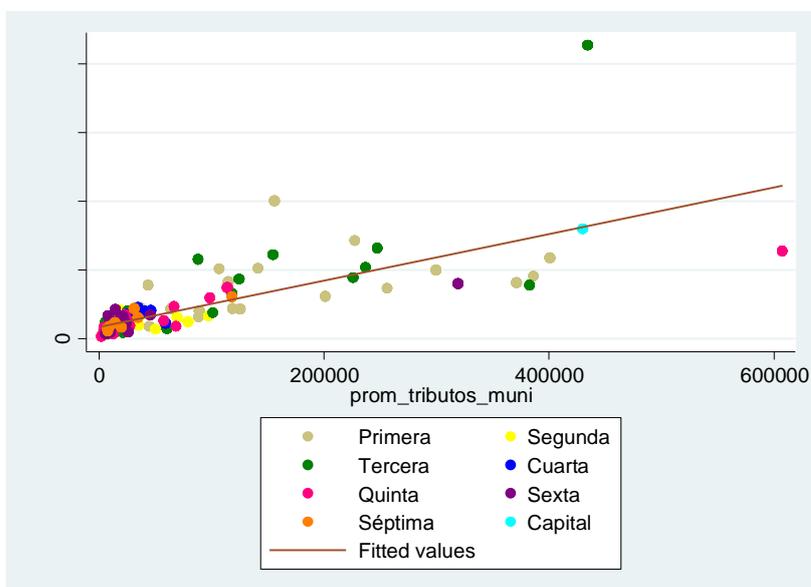
Figura 1. Municipios PBA Ingresos totales y NBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la provincia.

El análisis empírico de los rasgos devolutivos cruzó datos de coparticipación con recaudación de los municipios. Los resultados muestran que la distribución de coparticipación provincial sigue un patrón devolutivo (ver figura 2). A medida que aumenta (disminuye) el monto de ingresos corrientes municipales provenientes de tributos propios, mayores (menores) son las transferencias por coparticipación que regresan a los municipios.

Figura 2: Coparticipación provincial y recaudación municipal



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la provincia.

Finalmente, evaluamos los efectos que los servicios de salud tienen sobre las transferencias por coparticipación. El 37% de la masa coparticipable se reparte en función de criterios correspondientes a servicios de salud que cada municipio presta, como la cantidad de camas y su complejidad (en un 35%) y la cantidad de consultas (en un 25%). Para el análisis empírico se utilizaron los establecimientos de salud de orden municipal con y sin internación. Ambas variables arrojan un resultado estadísticamente significativo. Los resultados indican que la cantidad de camas con las que cuenta un municipio influye en la distribución de la coparticipación: a mayor cantidad de establecimientos con internación, es decir que cuentan con camas, mayores son las transferencias por coparticipación.

En suma, la distribución de fondos por coparticipación no tiende a equiparar la situación de municipios con mayores índices de población socialmente vulnerable. En su lugar, la distribución sigue criterios devolutivos que reproducen las desigualdades de la capacidad contributiva de los municipios.

Algunas de las asociaciones estadísticas identificadas son esperables dada la ley vigente. La asociación negativa entre la insatisfacción de necesidades básicas y la percepción de recursos de coparticipación indica que los componentes redistributivos del régimen no bastan para compensar algunas discrepancias entre los municipios.

3. Las influencia de factores institucionales y partidarios sobre la equidad distributiva

Las reglas por las cuales se asignan escaños en una legislatura constituyen sesgos institucionales estructurales y permanentes que pueden influir sobre las formas en que se distribuyen los recursos fiscales. Por lo tanto, confrontar las asimetrías en la representación en el poder legislativo de la Provincia de Buenos Aires con las transferencias automáticas que reciben los municipios (cuyos porcentajes están reguladas por ley) echar luz sobre el modo en que la representación podría afectar la equidad en la distribución de recursos fiscales. Los factores institucionales operan independientemente de la pertenencia partidaria de quien distribuye los recursos y de los legisladores que representan a los distritos que reciben esos recursos. Son sesgos institucionales, estructurales. Los factores partidarios, en cambio, dependen de la pertenencia a un partido, por lo tanto su efecto varía en la medida en que distintos partidos se turnan en las posiciones de gobierno. De modo que el sesgo partidario es observable empíricamente sobre las transferencias que otorgan algún margen significativo de discreción a los donantes (Bonvecchi y Lodola, 2012).

¿Influyen las reglas electorales y legislativas en la distribución de recursos fiscales?

Estudios de economía política sugieren que hay una relación entre las distorsiones en la representación política y el comportamiento de la distribución de recursos fiscales (Rodden, 2001; Ansolabehere *et al.*, 2002; Horiuchi y Saito, 2003; Knight,

2004; Snyder y Sanders, 2004; Pitlik *et al.*, 2006; Gordin, 2007; Rodden y Dragu, 2010; Turgeon y Cavalcante, 2012; González y Mamone, 2015; Washida, 2016). El trazado de los distritos electorales, las reglas para la emisión de los votos y el recuento de los votos o las fórmulas que distribuyen cargos en relación con la proporción de votos que obtienen las listas pueden hacer que la actividad proselitista resulte más eficiente en una parte del territorio provincial que en otra. Cuando eso ocurre, es de esperar que los partidos políticos concentren sus recursos donde obtener un cargo requiere un esfuerzo menor. La inversión y el gasto públicos son herramientas con efectos electorales potenciales poderosos. La esperanza de explotar estos efectos puede incidir en la distribución territorial de los recursos públicos.

La distribución de asientos en las legislaturas no siempre guarda relación con la distribución de la población en el territorio. Esto ocurre porque a veces los territorios se dividen en distritos que no tienen el mismo tamaño poblacional, porque cambia el tamaño de la población de cada distrito pero la asignación de bancas se mantiene o, directamente, porque a cada distrito se le asigna un número fijo de bancas independientemente del tamaño de la población. La literatura especializada denomina a esta discrepancia “sobrerrepresentación.”¹⁸ La sobre (o sub) representación es un indicador de la relativa eficiencia (o ineficiencia) de la inversión o el gasto público que se realice en un distrito para obtener apoyo de los votantes o de los legisladores que representan a ese distrito. El tamaño de la población de los distritos sobre-representados siempre es menor que el de los distritos sub-representados. Por este motivo, el mismo monto global de gasto o inversión permite obtener más influencia política cuando se destina a un distrito sobre-representado. La distribución de las bancas legislativas no siempre tiene relación con la distribución de las necesidades sociales o con la de los déficits en los servicios públicos. Cuando no existe esa relación y la inversión y el gasto públicos *per capita* se sesgan a favor de los distritos sobre-representados, se compromete la equidad territorial en la distribución de recursos públicos.

La población de la Provincia de Buenos Aires ha crecido de forma despareja durante los últimos años mientras que las magnitudes de los distritos electorales se han mantenido inalteradas desde hace más de cincuenta años (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2013; Malamud, 2004:75). De acuerdo a la Constitución provincial el número de Diputados y el de Senadores debería ajustarse cada 10 años -con cada censo poblacional- (Art. 69 CP). Sin embargo, la última actualización sucedió 55 años atrás, en 1961. Desde entonces, la cantidad de habitantes ha variado por factores múltiples (aumento en la tasa de natalidad o

¹⁸ La sobrerrepresentación de algunos distritos, el hecho de que tengan una proporción de asientos en la legislatura más alta que la proporción de población vive en ellos, implica necesariamente que algunos otros están subrepresentados; de modo que el nombre más adecuado para el fenómeno es sobre y sub representación. Sobrerrepresentación es más usual y más simple. Debe entenderse como un apócope del nombre más largo y más complejo.

migraciones internas, por ejemplo), pero las reglas que asignan cargos representativos se mantuvieron estáticas¹⁹. Como resultado de este fenómeno, se ha producido una asimetría en la representación política, de modo tal que el peso de algunas secciones electorales en la representación de la Cámara de Diputados es inconsistente con la cantidad de electores. El fenómeno que se produce cuando la proporción de población asignada a un determinado distrito difiere de la proporción de bancas legislativas que le corresponden conoce como “*malapportionment*” (Escolar *et. al.*, 2004)

La cuarta sección electoral de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo de sobrerrepresentación: le corresponden una cantidad de escaños (15%) que cuadruplica su porcentaje de electores (4%). En cambio, la primera sección electoral reúne el 34% de los votantes de la provincia y elige solo 16% de los representantes en las Cámaras. Para conseguir un diputado en la cuarta sección electoral son necesarios 5.238 votos mientras que en la sección primera se necesitan siete veces más votos: 37.585.

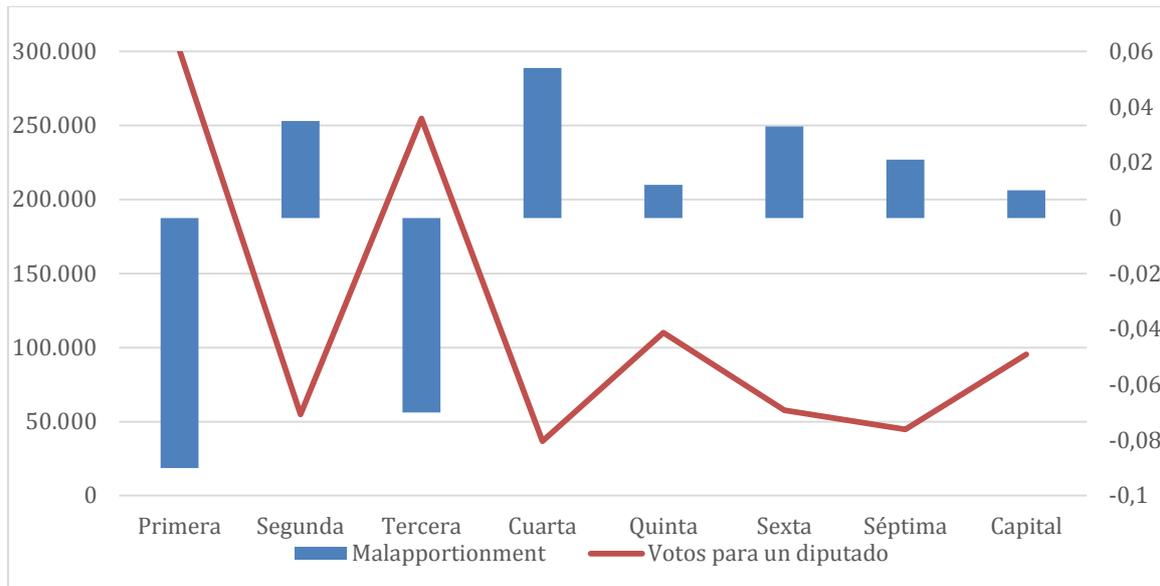
Tabla 2: Asimetrías en la representación por sección de la Provincia de Buenos Aires

Asimetrías en la representación en la Provincia de Buenos Aires									
Sección	Senadores	%	Diputados	%	Electores	%	Votos para un senador	Votos para un diputado	<i>Malapportionment</i>
1ra	8	17%	15	16%	4.510.226	35%	563.778	300.682	-0,09
2da	5	11%	11	12%	603.239	5%	120.648	54.840	0,035
3ra	9	20%	18	20%	4.584.774	36%	509.419	254.710	-0,07
4ta	7	15%	14	15%	513.342	4%	73.335	36.667	0,054
5ta	5	11%	11	12%	1.210.705	9%	242.141	110.064	0,012
6ta	6	13%	11	12%	633.762	5%	105.627	57.615	0,033
7ma	3	7%	6	7%	268.140	2%	89.380	44.690	0,021
Capital	3	7%	6	7%	571.993	4%	190.664	95.332	0,01

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁹ La regla de asignación de bancas en la Provincia de Buenos Aires es cuota o cociente Hare, un mecanismo de representación proporcional a través del cual se asignan bancas por medio de un cociente proveniente de la cantidad de votos válidos sobre la cantidad de cargos a asignar.

Figura 3: Sobrerrepresentación por sección



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Existen casos extremos con un nivel alto de subrepresentación²⁰ en las Cámaras legislativas bonaerenses: las secciones primera (-0,09) y tercera (-0,07). Ambas contrastan en el otro extremo con una alta sobrerrepresentación de las secciones segunda (0,035), cuarta (0,054), sexta (0,033) y séptima (0,021). El nivel de representación de las secciones quinta (0,012) y capital (0,01) es más equilibrado.

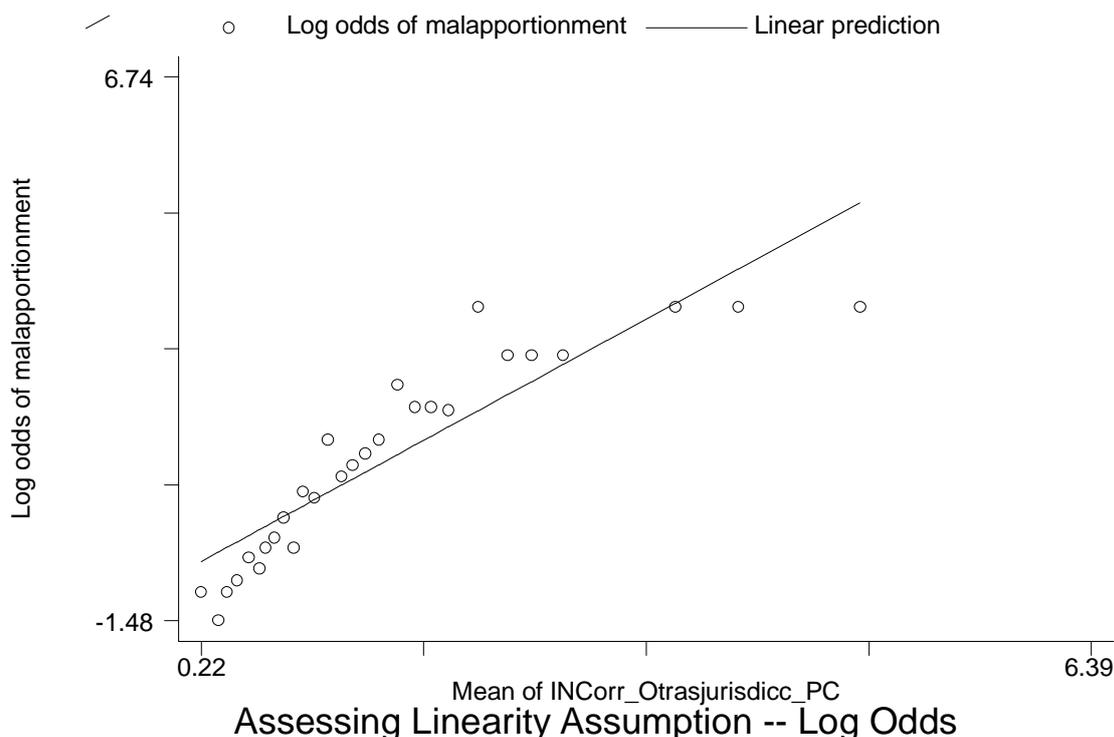
Para someter a prueba empírica el argumento que sostiene que las secciones sobrerrepresentadas tienden a recibir más ingresos que las subrepresentadas, se pusieron en relación datos por coparticipación provincial entre 2008 y 2013 y votos necesarios para obtener un diputado provincial por sección. Los resultados muestran una correlación negativa entre la cantidad de votos para obtener un escaño y el total de ingresos *per capita* provenientes de otras jurisdicciones. De modo tal que, a medida que aumenta la cantidad de votos necesarios para elegir un diputado, los municipios reciben menos ingresos por habitante. Es decir que las secciones electorales subrepresentadas tienden a recibir menos ingresos por habitante que las sobrerrepresentadas. La correlación es estadísticamente significativa, con un coeficiente de correlación de 0.38. El signo se mantiene al desagregar los ingresos por coparticipación, descentralización y juegos de azar (que tiene una magnitud del coeficiente de correlación más elevada).

La siguiente figura nos permite observar la relación entre *malapportionment* e ingresos *per capita* por sección electoral: los municipios más subrepresentados en el

²⁰ El índice de *malapportionment* puede adoptar valores que van desde -0,1 a 0,1. Los valores menores a 0 indican a situaciones de subrepresentación mientras que los valores mayores a 0 indican situaciones de sobrerrepresentación.

poder legislativo provincial suelen tener menores transferencias por habitante. Para verificar este argumento se corrió un modelo de regresión logística, obteniendo como resultado que por cada punto correspondiente a ingresos corrientes de otras jurisdicción per cápita, aumenta en 5 veces y media la probabilidad (*odds*) que ese municipio sea sobrerrepresentado.

Figura 4: impacto del *malapportionment* sobre los ingresos municipales



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y al Ministerio de Economía.

El factor partidario con las transferencias discrecionales.

¿En qué medida los factores partidarios podrían incidir en la distribución geográfica de los recursos públicos? Los estudios teóricos y empíricos sugieren que las transferencias hacia los municipios presentan sesgos políticos en su distribución, cuando los gobernantes que las distribuyen cuentan con márgenes de maniobra en su asignación. Existen aspectos propios de los partidos políticos, de su comportamiento y *performance* electoral, que determinan la forma en que se asignan los fondos provenientes de la arena provincial o nacional (Leiras, 2010; Bonvecchi y Lodola, 2012; Lago Peñas, 2009)²¹.

²¹ La literatura suele enfatizar dos efectos posibles derivados del comportamiento electoral. El primero de ellos que los gobiernos destinen más recursos públicos a los distritos que, dado el comportamiento electoral previo, tienen una probabilidad parecida de votar por el gobierno o por alguno de los partidos de la oposición. El segundo efecto partidario, en cambio, que los gobiernos no buscan convencer a los distritos volátiles sino recompensar a los fieles. De acuerdo con el primer razonamiento, los bienes o los servicios públicos adicionales que se ofrecen a estos distritos buscan

En este sentido, es factible esperar que las variables político-partidarias tengan efectos sobre las transferencias discrecionales, pero no sobre las automáticas, en las que los gobiernos carecen de margen de discreción sobre los montos y destinos de los recursos. En efecto, el análisis de la información disponible señala que no existe una correlación estadísticamente significativa entre las transferencias automáticas y los indicadores que hacen alusión a los aspectos centrales de los partidos políticos. Entre las variables consideradas para estimar el efecto de la performance electoral, se tomó el margen de victoria, evaluando su relación con los ingresos totales automáticos del municipio per cápita, la coparticipación per cápita, los ingresos provenientes de los juegos de azar y de la descentralización fiscal. Los gobiernos tienen una influencia poco significativa en la asignación de las transferencias que se realizan conforme a lo establecido en las leyes sancionadas por la legislatura provincial.

La falta de datos sobre transferencias con mayores grados de discrecionalidad (como puede ser la inversión en obra pública o los Aportes del Tesoro Provincial) impidió la estimación de los efectos partidarios mencionados.

4. La reforma fiscal y la necesidad de más investigación

La investigación desarrollada en este documento permite extraer cuatro conclusiones.

- 1) La primera es que la falta de actualización de la cantidad de legisladores que corresponden a cada sección electoral según el número de electores fue generando a lo largo del tiempo asimetrías muy pronunciadas en la representación en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. Así, la sección electoral primera necesita ocho veces más de votos que la cuarta sección para conseguir un diputado.
- 2) La segunda conclusión surge a partir del análisis empírico y muestra que el modo en que se distribuye la coparticipación provincial hacia los municipios no es consistente con las necesidades de la población vulnerable que revelan los indicadores sociodemográficos.

En ese marco, entre las variables explicativas estudiadas, encontramos una asociación estadísticamente significativa entre las asimetrías en la representación y la redistribución de fondos fiscales: las regiones subrepresentadas correlacionan con un menor ingreso *per cápita* por transferencias fiscales automáticas desde el Estado provincial a los municipios.

Respecto de la coparticipación, nuestros hallazgos también indican que la cantidad de camas con las que cuenta un municipio influye en la distribución de la coparticipación: a mayor cantidad de establecimientos con internación, es decir que cuentan con camas, mayores son las transferencias por coparticipación. Antes que

compensar la ventaja que un segmento de los ciudadanos obtendría votando por la oposición si esos recursos no estuvieran disponibles.

equiparar la situación de municipios con mayores índices de población socialmente vulnerable, la distribución sigue criterios devolutivos que reproducen las desigualdades de la capacidad contributiva de los municipios.

3) Finalmente, la falta de información sobre transferencias discrecionales es un límite para la generación de un diagnóstico sobre la equidad fiscal en la Provincia de Buenos Aires. La ausencia de datos oficiales sobre Aportes del Tesoro de la Provincia, Aportes del Tesoro Nacional (ATN) e inversión en obra pública, entre otros, no permite hacer un análisis informado. Sin esa información no es posible testear la influencia de variables partidarias ni saber si la Nación o la Provincia compensa con transferencias discrecionales con mayor inversión en los distritos perjudicados por la distribución de transferencias automáticas.

Bibliografía

Alessandro, Martín, Mariano Lafuente, Javier Reyes y Fernando Straface (2015), “El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires: diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento”, Banco Interamericano de Desarrollo, nota técnica IDB-TN-888.

Ansolabehere, Stephen, Alan Gerber y James M. Snyder, Jr. (2002), “Equal Votes, Equal Money: Court-Ordered Redistricting and Public Expenditures in the American States”, en *American Political Science Review*, 96, 4.

Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2010), “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 2.

Bouckaert, Geert, Guy Peters y Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations*, Londres: Macmillan.

Díaz Frers, Luciana (2013), “Debajo del laberinto fiscal: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios”, en Gervasoni, Carlos y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Escolar, Marcelo, Sandra Minvielle y Luis Castro (2004), “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria: el sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo.

Galiani, Sebastián, Iván Torre y Gustavo Torrens (2016), “Fiscal Federalism and Legislative Malapportionment: Causal Evidence from Independent but Related Natural Experiments”, en *Economics and Politics*, 28, 1.

Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2008), “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El federalismo electoral argentino:*

sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

González, Lucas y Germán Lodola (2017), “Political Ambition and Subnational Redistributive Spending”, en Gordin, Jorge y Lucio Renno (eds.), *Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America*, Colchester: European Consortium for Political Research Press.

Gordin, Jorge (2007), “Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina”, German Institute of Global and Area Studies, Working Paper 52.

Horiuchi, Yusaku y Jun Saito (2003), “Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan”, en *American Journal of Political Science*, 47, 4.

Jones, Mark (2001), “Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget”, en Haggard, Stephan y Matthew McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kingdon, John (2001), “A Model of Agenda-Setting, with Applications”, en *The Law Review of Michigan State University- Detroit College of Law*, 2.

Knight, Brian (2008), “Legislative Representation, Bargaining Power, and the Distribution of Federal Funds: Evidence from the U.S. Senate”, en *The Economic Journal*, 118, 532.

González, Lucas y Miguel Ignacio Mamone (2015), “Who Distributes? Presidents, Congress, Governors, and the Politics of Distribution in Argentina and Brazil”, en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 4.

López Accotto, Alejandro, Irene Grinberg y Carlos Martínez (2011), *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Malamud, Andrés (2004), “Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo.

Mesa de Responsables de Asuntos Municipales (2013), “Regímenes de coparticipación a municipios”.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2013), “Cambios en la distribución regional de la población de la provincia de Buenos Aires”.

Perdomo, Martín (2013), “Los sistemas de coparticipación entre provincias y municipios”, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, nota técnica 67.

Pitlik, Hans, Friedrich Schneider y Harald Strotmann (2005), “Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System”, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Diskussionpapier 19.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2001), “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, en *Economics and Politics*, 13, 3.

Porto, Alberto y Walter Rosales (2008), “Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina”, en *Actualidad Económica*, 18, 66.

Reese, Stephen (2001), “A bridging model for media research”, en Reese, Stephen, Oscar Gandy y August Grant (eds.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and our Understanding of the Social World*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Rodden, Jonathan (2001), “Strength in Numbers? Representation and Redistribution in the European Union”, 2001 European Union Studies Association Meeting, Madison, WI.

Rodden, Jonathan y Tiberius Dragu (2010), “Representation and Redistribution in Comparative Perspective”, mimeo, Stanford, CA: Stanford University.

Rotman, Santiago y Carlos Varetto (2012), “Las tres vidas del sistema de partidos bonaerense”, en *Forjando*, 1, 2.

Sbatella, José (2001), “Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses”, Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires.

Simison, Emilia (2015), “Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos”, en *Revista SAAP*, 9, 1.

Snyder, Richard y David Samuels (2004), “Legislative Malapportionment in Latin America”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Sotelo, Rodrigo (2010), “Coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires”, tesis de maestría, Universidad Nacional de La Plata.

Staffa, Damián (2004), “La estructura del poder legislativo en la provincia de Buenos Aires y la búsqueda del equilibrio geopolítico en la representación”, en Tula, María Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo.

Taagepera, Rein y Bernard Grofman (2003), “Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility”, en *Party Politics*, 9, 6.

Turgeon, Mathieu y Pedro Cavalcante (2012), “Malapportionment and Executive-Legislative Relations: The Case of Brazilian Presidentialism”, 6th Asian Political and International Studies Association Congress, Hong Kong.

Washida, Hidekuni (2016), “Malapportionment and the Strategic Distribution of Public Spending: Evidence from Malaysia”, Annual Meeting of the International Political Science Association, Poznań.

ANEXOS

Anexo 1| Libro de códigos de la base de datos de municipios de la PBA

A continuación se presenta el libro de códigos de la base de datos que cuenta con información para los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires de 2008 a 2013. Los modelos que se corran con esta base revelarán en qué medida factores administrativos, institucionales o partidarios desvían la distribución geográfica de los recursos públicos en la provincia de Buenos Aires.

Variable	Descripción	Medi-ción	Fuente
Municipio	Nombre del municipio.		
caso	Código del caso.		
cod_munic	Código del municipio.		
cod_munic_indra	Código del municipio asignado por Indra.		
sección	Sección electoral a la que pertenece el municipio.		
cod_seccion	Código de la sección electoral.		
dip_prov	Número de diputados provinciales que se eligen en la sección a la que pertenece el municipio.		Junta Electoral PBA
sen_prov	Número de senadores provinciales que se eligen en la sección a la que pertenece el municipio.		Junta Electoral PBA
tipo_munic	Tipo de municipio según característica económica.		Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
Año	Año del caso.		
Gastos corrientes (miles de pesos)	Total gastos corrientes del municipio.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
Gastos personal (miles de pesos)	Gasto en personal del municipio.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

CUD	Coeficiente Único de Distribución (CUD) a través del cual la provincia de Buenos Aires determina el monto que recibe cada municipio en el reparto de los fondos coparticipable.		Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
Población (Indec)	Cantidad de habitantes.		Indec
Padrón	Número de electores.		Junta Electoral PBA
KM2	Tamaño del municipio en kilómetros cuadrados.		Indec
1. Ingresos corrientes	Total Ingresos corrientes.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
1.1. De jurisdic municipal	Total de ingresos corrientes de jurisdicción municipal. Incluyen la recaudación de tasas y derechos municipales, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad (intereses, alquileres, etc.) y otros ingresos de jurisdicción municipal (por ej. multas) que no sean recursos de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
1.1.1. Ingresos tributarios	Ingresos tributarios de jurisdicción municipal.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
1.1.2. Otros ingresos (municipal)	Otros ingresos de jurisdicción municipal.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
1.2. De otras jurisdicc	Total de ingresos corrientes devenidos de otras jurisdicciones. Engloban los ingresos provenientes de otras jurisdicciones, sea por regímenes de coparticipación de impuestos provinciales y nacionales, o cualquier otra transferencia percibida sin contraprestación de bienes y servicios para financiar gastos corrientes.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

<p>1.2.1. Particip impuestos nacional y provincial</p>	<p>Ingresos corrientes, devenidos de otras jurisdicciones a través de la participación de impuestos nacionales y provinciales. Incluyen coparticipación, descentralización, juegos de azar y los distintos fondos distribuidos por leyes especiales, a excepción del Fondo Solidario Provincial que se registra como una transferencia de capital.</p>	<p>En miles de pesos</p>	<p>Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires</p>
<p>COPA</p>	<p>Ingresos corrientes devenidos de la coparticipación. El monto coparticipable es el 16,14%1 de los siguientes recursos: Coparticipación Federal e Impuestos, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Ingresos Brutos No Descentralizados, Impuesto a los Automotores, Impuestos de Sellos y Tasas Retributivas de Servicios.</p>	<p>En miles de pesos</p>	<p>Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires</p>
<p>Descentralización</p>	<p>Ingresos corrientes devenidos de la descentralización impositiva. La Descentralización Administrativa Tributaria (Artículo 10 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, Decreto N° 547/88; Ley N° 13.010 y modificatorias, Decreto N°1.774/05) consiste en delegar a los Municipios la administración de determinados tributos, a través de la suscripción de convenios con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, percibiendo éstos un porcentaje de la distribución sobre la recaudación obtenida. Los tributos descentralizados son: (1) Impuesto Inmobiliario Rural (IIR). (2) Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB) para el tramo de Pequeños Contribuyentes (aquellos de facturación menor a \$450.000, conforme lo dispuesto por la Ley N° 14.357 vigente desde junio del año 2012). (3) Impuesto a los Automotores - Embarcaciones Deportivas o de Recreación -. Los Municipios obtienen por administración tributaria del cobro de los mencionados impuestos hasta el 20% de lo recaudado en concepto de IIR, el 22,5% de IIBB y el 50% del Impuesto a las Embarcaciones Deportivas o de Recreación con carácter de Libre Disponibilidad.</p>	<p>En miles de pesos</p>	<p>Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires</p>

Juegos de azar	Ingresos corrientes devenidos de los juegos de azar. Se coparticipa el beneficio bruto del juego (recaudación bruta menos el pago de fichas) que surge del producido de los Juegos de Azar donde la Provincia transfiere a los Municipios fondos correspondientes a Bingo, Bingo Electrónico, Máquinas Electrónicas instaladas en las salas de Bingo, Casinos e Hipódromo.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
Otras particip	Ingresos corrientes devenidos de otras participaciones.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
1.2.2. Tranf corrientes	Ingresos corrientes, devenidos otras jurisdicciones, a través de transferencias corrientes.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
1.2.3. Otros ingresos (de otras jurisdic)	Otros ingresos devenidos de otras jurisdicciones.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2. Gastos corrientes	Total de gastos corrientes. Comprenden las erogaciones por personal, bienes y servicios destinadas al funcionamiento del municipio, el pago de intereses por deudas y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2.1. Gastos de funcionamiento	Gastos corrientes de funcionamiento.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2.1.1. Personal	Gastos corrientes en personal. Comprende la retribución a los servicios prestados por los agentes municipales, las asignaciones familiares, por servicios extraordinarios y las correspondientes contribuciones patronales. No se incluye gasto en personal afectado a la inversión (incluido como gasto de capital).	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

2.1.2. Bienes y servicios	Gastos corrientes en bienes y servicios. Se refiere a los bienes consumibles dentro del ejercicio y los servicios no personales necesarios para el funcionamiento del municipio. Incluye productos alimenticios, textiles, insumos de oficina, combustibles, servicios básicos (electricidad, gas, agua, etc.), comunicaciones, alquileres, mantenimiento y reparaciones, etc.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2.2. Transf corrientes	Gastos corrientes en transferencias corrientes.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2.3. Intereses de la deuda	Gastos corrientes en intereses de deuda.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2.4. Otros gastos	Otros gastos corrientes.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
2.5. A clasificar	Gastos corrientes a clasificar.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
3. Ahorro corriente	Total ahorro corriente (diferencia entre los recursos corrientes y los gastos corrientes).	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
4. Recursos de capital	Total recursos de capital. Son los ingresos por venta de activos, contribución por mejoras y transferencias recibidas con el objeto de financiar gastos de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
4.1. Reembolso de préstamos	Recursos de capital por reembolsos de préstamos.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

4.2. Contribución de mejoras	Recursos de capital por contribución de mejoras.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
4.3. Venta de activos fijos	Recursos de capital por venta de activos fijos.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
4.4. Transf de capital	Recursos de capital por transferencias de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
4.5. Otros ingresos de capital	Recursos de capital por otros ingresos de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
5. Gastos de capital	Total gastos de capital. Son los destinados a la adquisición o producción de bienes y a inversiones financieras, que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
5.1. Inversión real	Gasto de capital en inversión real.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
5.1.1. Bienes de capital	Gasto de capital en bienes de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
5.1.2. Trabajos públicos	Gasto de capital en trabajos públicos.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

5.2. Inversión financiera	Gastos de capital en inversión financiera.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
5.3. Transferencia de capital	Gasto de capital en transferencias de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
5.4. A clasificar	Gastos de capital a clasificar.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
6. Ingresos totales	Ingresos totales. La suma de las distintas fuentes de ingreso.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
7. Gastos totales	Gastos totales. La suma de gastos corrientes y gastos de capital.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
8. Resultado financiero (6-7).	Diferencia entre ingresos y gastos totales. Diferencia entre Recursos y Gastos corrientes y de capital. Los recursos no incluyen las Fuentes Financieras (obtención de préstamos, saldos transferidos de ejercicios anteriores y contribuciones figurativas) y los gastos no incluyen las aplicaciones financieras (amortizaciones, pago de deuda flotante de ejercicios anteriores y erogaciones figurativas).	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
9. Fuentes financieras	Fuentes financieras. Obtención de préstamos, saldos transferidos de ejercicios anteriores y contribuciones figurativas.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
10. Aplicaciones financieras	Aplicaciones financieras. Amortizaciones, pago de deuda flotante de Ejecutivos anteriores y erogaciones figurativas.	En miles de pesos	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

11. Intendente electo	Nombre del intendente electo	Nominal	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires
Intendente oficialista	Variable binaria que indica si el intendente electo en t=0 fue oficialista en el período previo t=-1 (sí=1 / no=0)	Variable dicotómica	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires
Partido/alianza del intendente	Nombre del partido o alianza que gana la elección	Nominal	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires
Partido oficialista	Variable binaria que indica si el partido/alianza que gana la elección en t=0 es el partido oficialista en t=-1 (sí=1/ no=0)	Variable dicotómica	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires
Alineamiento del intendente con el gobernador	Variable binaria que adopta valor 1 si el partido o alianza del intendente es el mismo del partido del gobernador y 0 si no lo es.	Variable dicotómica	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires
Alineamiento del intendente con el presidente	Variable binaria que adopta valor 1 si el partido o alianza del intendente es el mismo del partido del presidente y 0 si no lo es.	Variable dicotómica	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y Cámara Nacional Electoral
% Vivienda insuficiente	Porcentaje de hogares en los cuales la calidad constructiva de la vivienda es insuficiente	Porcentaje	Indec
Tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil (menores de un año)	Porcentaje	Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires
Inundación	Determina si hubo o no inundaciones ese año en la Provincia de Buenos Aires	Dicotómica (1=Sí/0=No, por año)	Elaboración propia en base a publicaciones académicas y noticias en los medios
%hog NBI:	Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas	Porcentaje	Indec
Año electoral	Año electoral		

COPA Per Cápita	COPA Per Cápita		
Código	Código		
Descentralización Per Cápita	Descentralización Per Cápita		
IDH	Índice de Desarrollo Humano	Índice	
Juegos de Azar Per Cápita	Juegos de Azar Per Cápita		
Margen de Victoria	Margen de Victoria		
NEP	Número Efectivo de Partidos		
Otras participaciones per cápita	Otras participaciones per cápita		
Otros Ingresos de otras jurisdicciones per cápita	Otros ingresos per cápita (de otras jurisdicciones)		
GBA	Gran Buenos Aires		
Votos necesarios para un diputado	Votos necesarios para un diputado		
Votos necesarios para un senador	Votos necesarios para un senador		
Población de Alfabetos	Población de Alfabetos		
Población de Analfabetos	Población de Analfabetos		
Automáticos	Automáticos		

Cuarta	Cuarta sección electoral		
Discrecionales	Transferencias discrecionales		
Ganaderos	Ganaderos		
Industrial mixto	Industrial mixto		
Mal_dip	Índice de desproporción		
Municipios con establecimientos sin internación	Municipios con establecimientos sin internación		
Camas en establecimientos de orden nacional	Camas en establecimientos de orden nacional		
Establecimientos de orden nacional con internación	Establecimientos de orden nacional con internación		
Establecimientos de orden nacional sin internación	Establecimientos de orden nacional sin internación		
Oleaginosas	Oleaginosas		
Porcentaje de analfabetos	Porcentaje de analfabetos		
Porcentaje de hogares sin alumbrado	Porcentaje de hogares sin alumbrado		
Porcentaje de hogares sin cloacas	Porcentaje de hogares sin cloacas		

Porcentaje de primario completo	Porcentaje de primario completo		
Porcentaje de secundario completo	Porcentaje de secundario completo		
Primera sección	Primera sección electoral		
Camas en establecimientos de orden provincial	Cantidad de camas en establecimientos de orden provincial		
Establecimientos de orden provincial con internación	Cantidad de establecimientos de orden provincial con internación		
Establecimientos de orden nacional sin internación	Cantidad de establecimientos de orden provincial sin internación		
Quinta	Quinta sección electoral		
Primer cordón	Primer cordón en PBA		
Segunda sección	Segunda sección electoral		
Segundo cordón	Segundo cordón electoral		
Séptima sección	Séptima sección electoral		
Sexta sección	Sexta sección electoral		
Tercer cordón	Tercer cordón en PBA		

Tercera sección	Tercera sección electoral en PBA		
Total de camas	Total de camas		
Total de camas municipales	Cantidad de camas municipales por municipio.		
Total de camas nacionales	Cantidad de camas nacionales por municipio.		
Total de camas provinciales	Cantidad de camas provinciales por municipio.		
Ubicación	Interior o GBA		
Ubicación_2	Contempla los cordones del conurbano		
Camas por municipio	Camas por municipio		
Establecimientos con internación	Cantidad de establecimientos con internación		
Establecimientos sin internación	Cantidad de establecimientos sin internación		
Porcentaje de hogares sin cloacas	Porcentaje de hogares sin cloacas		
Porcentaje de hogares sin transporte	Porcentaje de hogares sin transporte		
Ingresos corrientes (de otras jurisdicciones per cápita)	Ingresos corrientes (de otras jurisdicciones per cápita)		
Ingresos corrientes per cápita	Ingresos corrientes per cápita		
Ingresos municipales per cápita	Ingresos municipales per cápita		

Ingresos corrientes totales provinciales	Ingresos corrientes totales provinciales		
Ingresos corrientes de otros ingresos municipales	Ingresos corrientes de otros ingresos municipales		
Ingresos municipales	Ingresos municipales		

Anexo 2 | Mapa de actores a entrevistar y pautas de entrevistas

Objetivo de las entrevistas:

1. Relevar los factores que determinan la distribución de dinero dentro de la Provincia de Buenos Aires.
2. Determinar si existen sesgos sobre la distribución de recursos.

Principales grupos de actores a entrevistar:

- Autoridades y funcionarios del Ministerio de Economía de la Provincia encargados de la distribución de recursos y de ejecutar el presupuesto provincial.
- Ex autoridades y ex funcionarios del Ministerio de Economía de la Provincia encargados de la distribución de recursos y de ejecutar el presupuesto provincial.
- Autoridades y funcionarios encargados de la inversión en la provincia de Buenos Aires del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y del Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Integrantes de las comisiones de presupuesto de la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.
- Jefes de bloques de la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

Pauta de entrevistas

1. ¿Cómo es el proceso de programación y ejecución del presupuesto en la Provincia de Buenos Aires?
2. ¿Qué sesgos existen en el proceso de elaboración del presupuesto? ¿Qué sesgos deberían corregirse?
3. ¿Mantener el equilibrio presupuestario es una prioridad?
4. ¿Qué mecanismos informales existen en las negociaciones presupuestarias?
5. ¿Cómo funcionan las transferencias discrecionales?
6. ¿Qué factores determinan la asignación de transferencias discrecionales?
7. ¿Qué rol juegan las necesidades económicas y sociales de los municipios en la asignación presupuestaria?
8. ¿Qué rol juegan los factores institucionales en la asignación presupuestaria?
¿Y los políticos?
9. ¿Qué tipo de demandas tienen prioridad en la asignación presupuestaria?
10. ¿Qué papel tienen los legisladores en este proceso? ¿Y los intendentes?
11. ¿Qué actores realizan más demandas presupuestarias?
12. ¿Las demandas de qué actores son priorizadas? ¿Qué actores tienen más importancia?
13. ¿Tiene algún peso en la asignación presupuestaria que el intendente del municipio sea oficialista u opositor?
14. ¿Qué secciones electorales realizan más demandas presupuestarias?

15. ¿Las demandas de alguna sección electoral son priorizadas?

16. Si pudiera cambiar algo del proceso presupuestario ¿qué cambiaría?

Listado de entrevistados

- Juan Sanguinetti – Subsecretario de Hacienda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Julio González – Director Provincial de Presupuesto.
- Rocío Giaccone - Diputada Provincial y Presidenta del Bloque FpV.
- Damián Bonari – Subsecretario de Política y Coordinación Económica.
- Gustavo Marangoni – Ex presidente del Banco Provincia.
- Luciana Díaz Frers – Ministerio de Hacienda de la Nación.

Anexo 3 | Desayuno de Trabajo – Equidad Distributiva en la Provincia de Buenos Aires

Seminario de Equidad Distributiva PBA

El seminario de presentación del proyecto se realizó el viernes 15 de diciembre en las instalaciones de CIPPEC, desde las 10 a las 13hs. Se convocaron académicos, funcionarios nacionales y provinciales para presentar los hallazgos del proyecto y someter el trabajo de investigación a comentarios que permitan profundizarlo en un futuro.

Asistieron:

- Nicolás Cherny, Director de Instituciones Políticas – CIPPEC
- Marcelo Leiras, Investigador Principal de Instituciones Políticas – CIPPEC
- Lara Goyburu, Coordinadora Instituciones Políticas – CIPPEC
- Iván Seira, Analista Instituciones Políticas, CIPPEC
- Juan Rodil, Investigador Principal Dirección Ejecutiva, CIPPEC
- Manuel Terradez, Subsecretario de Reforma Política, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Damián Bonari, Subsecretario de Política y Coordinación Económica de La Provincia de Buenos Aires
- Luciana Diaz Frers, Ministerio de Hacienda de la Nación
- José Richard, Jefe de Gabinete del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Marcos Duarte, Subsecretaría de Reforma Política, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Jonathan Sánchez, Subsecretaría de Reforma Política, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Iván Budassi, Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Durante el seminario se presentaron los principales hallazgos de la investigación, sus limitaciones y posibles cursos de acción a futuro, y necesidades re reformas al sistema de distribución de recursos. Asimismo, los participantes dieron cuenta de la necesidad de hacer accesible la información y de las medidas que de la provincia se están tomando tanto para esto como para corregir los problemas que la investigación encuentra, quedando abierta la posibilidad de una agenda de trabajo conjunto entre CIPPEC y la provincia en este sentido.

Fotos



