

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

“Determinantes políticos de las transferencias de la provincia de Buenos Aires a sus municipios. Un aporte al debate core-swing a nivel subnacional.”

Alumna: Florencia Charpentier

Tutor: Germán Lodola

Firma del tutor

Junio 2015

Abstract

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, establecer si las transferencias de programas sociales de la provincia de Buenos Aires a sus municipios siguen una lógica política antes que una la lógica distributiva. A su vez, siguiendo la hipótesis de que siguen una lógica política, se analizan dos modelos teóricos; el de los votantes leales (core voters model) y el de los votantes indecisos (swing voters model), para testear si la distribución sigue alguno de estos patrones. Para lograr esto, se llevó a cabo un análisis de las transferencias para programas sociales que realiza la provincia de Buenos Aires a sus 134 municipios para los años 2003-2008.

Los resultados indican que los distritos con un mayor número de votantes leales reciben más transferencias, pero esto solo se produce en los distritos propios, es decir, aquellos municipios cuyo color partidario es el mismo que el del gobernador. En cuanto al segundo modelo testeado, el de votantes indecisos, se observa que al aumentar la brecha entre la primera y segunda fuerza electoral de un municipio- lo que genera una disminución en la importancia que tienen los votantes indecisos como factor decisivo de la elección- las transferencias disminuyen. Sin embargo, al igual que con el modelo de votantes leales esto solo se cumple dentro de los distritos que comparten color partidario con el gobernador de la provincia.

A su vez, también se observa que hay una especie de “castigo” a los distritos leales que cuentan con votantes indecisos. En estos casos, se observa que a mayor número de votantes indecisos en distritos leales- municipios con igual color partidario que el gobernador- menos transferencias reciben dichos municipios proporcionalmente. Esto contradice la hipótesis planteada en donde se espera que a mayor número de votantes indecisos mayores transferencias reciba dicho municipio ya que se intentará captar a esos votantes.

Tabla de contenido

Capítulo1: Introducción a la literatura sobre la distribución de recursos.....	1
1.1 Debates en torno al federalismo.	3
Capítulo 2: Los municipios bonaerenses y las transferencias intergubernamentales.....	9
2.1 Los municipios bonaerenses: potestades y autonomía.....	9
2.2 El sistema de transferencias a municipios en la provincia de Buenos Aires.....	11
2.3 Programas sociales de la provincia de Buenos Aires	16
Capítulo 3.....	20
3.1 Variables independientes, indicadores e hipótesis.....	20
Capítulo 4 : Análisis empírico de las hipótesis desarrolladas	26
4.1 Análisis estadístico y resultados	26
Conclusiones.....	30

Capítulo 1: Introducción a la literatura sobre la distribución de recursos

La distribución de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales es una característica de los gobiernos federales. Ahora bien, ¿quién o cómo se determinan esas transferencias? ¿Por qué algunos gobiernos subnacionales reciben más fondos que otros? En parte la respuesta fue dada anteriormente por la literatura sobre federalismo, demostrando que el sistema de transferencias es complejo y está influenciado por diversos factores tanto económicos y sociales como políticos.

Gran parte de la literatura que se ha enfocado en esta cuestión lo ha hecho en relación a los gobiernos nacionales y provinciales. Es decir que se han concentrado en la distribución de recursos del gobierno nacional al provincial. Poco se ha dicho acerca de las transferencias de recursos del gobierno provincial al gobierno municipal. Esta relación cobra vital importancia principalmente por dos cuestiones; por un lado el proceso de descentralización que dio un protagonismo mayor a los municipios, y en segundo lugar por el hecho de que los municipios, y en especial los municipios bonaerenses se han vuelto bastiones importantes de apoyo político no solo para el gobierno provincial sino también para el nacional (Paniagua, 2009), la política actual así lo demuestra. La formación de las listas para las elecciones de octubre de 2013, de alguna forma “saltea” a los gobernadores para respaldarse en los intendentes, demostrando su importancia política y poniéndolos en el ojo de la opinión pública. Esta nueva visibilidad con la que cuentan los intendentes les da una cuota de poder que años atrás estaba reservada para los gobernadores. Daniel Arroyo (2010) introduce el término “municipalización” para hacer referencia al proceso que surge en la última década en nuestro país que introduce un mayor protagonismo a los municipios; “se puede sostener que los efectos de la reforma del Estado sobre el nivel local generan un proceso al que cabe denominar “municipalización” de la transformación del Estado, teniendo en cuenta que las nuevas realidades tienen un impacto sobre gobiernos que, hasta hace una década, sólo se encargaban de las “tres B” (baches, bombitas y basura) y tenían como funciones el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales” (Arroyo,2010, p.3). Dada la creciente importancia del rol de los municipios es necesario analizar la relación provincia-municipios como así también, como complemento a una vasta literatura sobre federalismo y relaciones intergubernamentales basada en los dos actores principales nación-provincia en detrimento de gobierno municipal.

En este trabajo de investigación nos preguntamos cuáles son los determinantes de la distribución de recursos en materia social de la provincia de Buenos Aires a sus municipios entre los años 2004 y 2008. Analizamos la distribución federal en una cuestión tan sensible como lo es la distribución de recursos de carácter social, en dos niveles subnacionales; el provincial y el municipal. Es así como se intenta abordar dos cuestiones poco analizadas; las políticas sociales en los municipios y la distribución de recursos desde el nivel provincial al municipal.

Se intentará establecer si los factores sociales y/o políticos inciden en la distribución de las transferencias intergubernamentales de carácter social entre la provincia y sus 134 municipios. Más específicamente: si las transferencias de carácter social de la provincia a los municipios están determinadas por variables de tipo social; o si las determinan variables de tipo político., ¿Son las transferencias utilizadas para compensar a aquellos municipios con una gran demanda social? ¿Buscan las transferencias de carácter social disminuir la necesidad social de los municipios o buscan beneficiar al partido político del gobernador? Creemos que la respuesta a estos interrogantes vienen dadas por factores políticos, en donde se utilizan las transferencias como “premios” a aquellos distritos leales y “castigos” a aquellos distritos opositores.

La elección de las transferencias de carácter social se debe a que se trata de transferencias “para quienes más lo necesitan” al menos en términos teóricos. En el caso de que las transferencias de este tipo sigan una lógica táctica, estaríamos afirmando que los recursos destinados a planes alimentarios, por ejemplo, no se distribuyen según necesidad sino que su distribución se basa en criterios políticos, utilizándose su distribución para beneficio del gobernador o su partido. En caso contrario, si las transferencias se distribuyen en base a criterios de equidad sería, igualmente, interesante determinar qué criterio o criterios se utilizan para la distribución. Es necesario mencionar que las transferencias para programas sociales de la provincia de Buenos Aires a sus municipios no manifiestan estar basadas en ningún coeficiente de distribución como sí lo está la coparticipación, por ejemplo. Esto permite cierta discrecionalidad al ejecutivo provincial y de ahí surge nuestra pregunta de investigación, ¿en qué se basan para determinar los criterios de distribución? La discrecionalidad con la que cuenta el ejecutivo provincial nos lleva a pensar que éste podría usarlas de forma táctica.

Creemos que la dimensión táctica tiene un mayor poder explicativo sobre las transferencias mencionadas. En parte esto se debe a que al no contar con un coeficiente de distribución que delimite los montos correspondientes a cada distrito, el gobernador cuenta con la suficiente discrecionalidad como para destinar los recursos de forma tal de conseguir apoyo político. Como mencionamos anteriormente, los municipios, en los últimos años, se volvieron bastiones importantes de apoyo político, sería considerable pensar que existe un mayor interés por parte del gobernador en usar las transferencias de las que disponga como “beneficios a distribuir” a cambio de apoyo electoral.

1.1 Debates en torno al federalismo.

A modo de abordar una definición del concepto de federalismo, Gibson plantea dos concepciones; el “federalismo como descentralización” y el “federalismo como alianza”. El primero hace referencia a la descentralización de funciones políticas y económicas en un territorio nacional. Se entiende al federalismo como “descentralización más que como un orden político o constitucional”. El segundo, hace referencia a una alianza, liga o unión, incluyendo a una gran variedad de formas de organización política. Se concentra en la cuestión de “self-rule y shared rule” principalmente, estableciendo así un principio de unidad y de autonomía interna a la vez. (Gibson, 2004, p. 5)

Estas distinciones nos muestran porque no todos los federalismos son iguales. Qué potestades le corresponden a cada uno es cuestión del diseño institucional y de la descentralización que plantee cada país. Lo mismo sucede con los niveles de gobierno, se pueden dar casos de dos o más niveles y las atribuciones de cada uno estarán limitadas por lo que se establezca en la constitución del país. Para esclarecer estas cuestiones, tomaremos la definición que plantea Gibson (2004); el federalismo “es una forma de gobierno en donde coexisten múltiples niveles de gobierno, cada uno ejerciendo autoridad sobre las áreas de política determinadas por la constitución, pero en la cual solo un nivel de gobierno- el gobierno central- es internacionalmente soberano.” (Gibson, 2004, p.6)

Al momento de pensar la importancia que tiene el federalismo como forma de influir o generar impacto en política, siguiendo a Gibson (2004) podemos establecer las siguientes cuestiones; el

federalismo establece: “legalmente, límites al espectro de acción del gobierno central, aumenta el número de “veto players” en el sistema político, crea múltiples arenas para la organización y la movilización política, establece la cuestión de representación territorial por sobre la representación según población, distribuye el poder regionalmente, afecta el flujo de recursos entre las distintas personas que viven en la federación.” (Gibson 2004, introducción, p. 1-34)

Sobre esta última cuestión -la distribución de recursos- se enmarcan los debates en torno al federalismo fiscal. El debate se centra en la discusión: equidad versus distribución con sesgo político. La economía normativa establece tres fundamentos para la existencia de transferencias intergubernamentales basadas en la búsqueda de eficiencia económica; la compensación de desequilibrios verticales, la compensación de desequilibrios horizontales y la compensación por externalidades (Porto, 2003). Estas tres fundamentaciones, se basan en la concepción de que las transferencias buscan compensar los desequilibrios fiscales, económicos o sociales existentes en el federalismo. La primera se refiere a la compensación de desequilibrios que surgen entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El gobierno central suele ser quien tiene mayor poder recaudatorio y por lo tanto quien deberá compensar a los gobiernos subnacionales mediante transferencias de recursos. Esto se debe a que cuentan con menor poder recaudatorio, y en algunos casos, como en los municipios, la capacidad para recaudar impuestos es prácticamente nula. La segunda cuestión, la compensación por desequilibrios horizontales, busca compensar desequilibrios entre las subunidades; es decir entre los municipios. Se entiende que hay municipios con mayor poder de recaudación (mayor población, menores gastos, menores costos para la provisión de servicios públicos, entre otros) que otros y es a través de las transferencias que se busca que todos puedan proveer ciertos bienes a su población. Lo ideal sería que los individuos se agruparan en jurisdicciones según sus necesidades o demandas de un mismo bien. Sin embargo, entendemos que en la práctica, esto no es así. En cuanto a la compensación por externalidades, esta busca compensar los “derrames” o “spillovers”, esto se refiere a aquellos bienes que son provistos en un determinado municipio pero cuyo beneficio se extiende más allá de las fronteras de ese municipio, beneficiando así a otros municipios que no participaron en el costo de la provisión de dicho bien. En este caso, las transferencias buscarán “beneficiar” o compensar al municipio que provee dicho bien.

Ahora bien, al hablar de transferencias de recursos, sin importar el carácter de esas transferencias, se está hablando de una cuestión política y económica. En cada transferencia que realiza el estado intervienen factores políticos y económicos. El caso de la política social no queda exento de esta cuestión. Es así como volvemos a nuestra pregunta inicial, ¿Qué es lo que determina las transferencias de recursos, de carácter social, de la provincia a sus municipios? Hasta ahora, se plantaron fundamentos de equidad y compensación para la existencia de transferencias intergubernamentales, sin embargo, gran parte de la literatura sobre federalismo fiscal sostiene “que las transferencias intergubernamentales constituyen un poderoso instrumento que los políticos utilizan para ganar, ejercer y retener poder” (Bonvecchi, 2010, p 1), es esta la corriente que sostiene que la distribución presenta un sesgo político.

Siguiendo a González y Mammone (2011), podemos retomar el debate y establecer dos dimensiones para la redistribución de recursos que compensen las inequidades mencionadas: “una ideológica (igualadora o programática) y otra, táctica (electoral)”. La primera dimensión que plantean los autores, la ideológica plantea que el criterio que se utiliza es el de la eficiencia o equidad. Esta visión se corresponde con el marco teórico que presenta la economía del bienestar (Paniagua, 2009) la cual plantea que las “transferencias buscan compensar desequilibrios interjurisdiccionales existentes a causa de elevadas necesidades de gasto público o baja capacidad fiscal, asegurando a todos los habitantes el acceso a los servicios públicos”. Esta visión es la que presentamos anteriormente, en donde se fundamentan las transferencias en base a la igualación o compensación. Siguiendo esta corriente, deberíamos encontrar un mayor monto de transferencias en aquellos municipios con una gran demanda social (necesidad de gasto público) y/o en aquellos municipios que no cuentan con capacidad para producir ingresos propios (baja capacidad fiscal). Aquellos municipios con peores indicadores sociales (NBI, ingreso medio per cápita o la tasa de pobreza), es decir los más desiguales, deberían recibir proporcionalmente un monto mayor de transferencias para así poder compensar las desigualdades.

En estos casos, las transferencias vendrían a suplir las necesidades sociales del municipio, tratando así de disminuir la desigualdad existente en comparación a otro municipio cuya demanda social sea menor. En el caso de los municipios bonaerenses, si observamos a modo de ejemplo, el porcentaje de NBI del municipio de Esteban Echeverría o Florencio Ameghino,

podemos constatar que ambos municipios presentan porcentajes de NBI por encima del 26% esto superan ampliamente el promedio general de la provincia que es del 15%. Estos municipios muestran una necesidad social mayor que el promedio de la provincia y si lo comparamos con municipios como Vicente López cuyo porcentaje de NBI no llega al 5%, vemos la desigualdad existente entre los municipios bonaerenses. Es por esto, que se entiende que en la provincia deben existir transferencias cuya función sea equilibrar desigualdades, ya que los municipios bonaerenses son dispares entre sí. Sin embargo, sabemos que este no es el único factor que se tiene en cuenta a la hora de establecer los montos de las transferencias.

Como plantean los autores, esta teoría no tiene en cuenta la dimensión política a la hora de asignar las transferencias; “esta aproximación teórica no presta atención a los arreglos políticos-institucionales y, por ende, no resulta suficiente para explicar las variaciones distributivas existentes entre los países o entre las regiones de un mismo país. Por otra parte, desconoce la existencia, en los actores gubernamentales, de otras motivaciones que la eficiencia. Si éstos son actores racionales que buscan ganar elecciones y perdurar en sus cargos, difícilmente actúen motivados únicamente por el deseo de internalizar externalidades” (Paniagua, 2009, p. 3). La autora, sostiene una supremacía del sesgo político a la hora de asignar transferencias de la provincia a sus municipios. Tomando esto como un supuesto válido, se esperaría que las transferencias intergubernamentales presenten sesgos políticos en la distribución antes que distributivos.

Siguiendo este supuesto, la segunda dimensión que plantean los autores es la dimensión táctica y justamente plantea que los actores racionales suelen estar motivados por su propio interés. Esto es lo que plantea la perspectiva de la economía positiva; esta hace referencia a una distribución discrecional. Si la distribución es táctica, se entiende que lo que se busca es un interés propio, ya no hay un interés del tipo de bienestar basados en la equidad o eficiencia, sino que bajo esta dimensión la transferencia de recursos tiene un fin para quien la realiza, distinto a la equidad. Esta dimensión se asocia con tácticas electorales para permanecer o fortalecer el poder político de quien las realiza. Se esperaría entonces que el gobierno central -en este caso el gobierno provincial- destine un monto mayor de transferencias a aquellos municipios de los cuales obtiene u obtendrá algún beneficio político (electoral). Estos municipios se verán beneficiados mientras que aquellos municipios que no representan ningún beneficio electoral

para el gobierno provincial verán un monto menor de transferencias. La libertad con la que un actor pueda “utilizar” las transferencias dependerá también del tipo de transferencia de la que se esté hablando, en el caso de transferencias de tipo automáticas, su “utilización” será más difícil o nula mientras que en el caso de las transferencias discrecionales tendrá mayores posibilidades de “utilizarlas” para su propio beneficio; ya que podrá decidir cuestiones como el monto, el timing, el pago y la asignación geográfica. Como mencionamos anteriormente, el hecho de que las transferencias analizadas en el presente trabajo sean discrecionales, plantea una mayor libertad para su utilización.

Lo que se intenta determinar es qué lógica persiguen las transferencias en materia social de la provincia a sus municipios. En otras palabras, si las transferencias tienen como objetivo la equidad o si por el contrario presentan sesgos políticos en la distribución. Mammone y González (2009), plantean este interrogante sobre la lógica equitativa o táctica, aunque centrados en la distribución de fondos para obra pública; “muchos autores señalan que los fondos para obra pública tienden a ser asignados a aquellos distritos que más lo necesitan, siguiendo criterios de eficiencia o equidad, otros sostienen que la distribución tiende a seguir consideraciones meramente políticas” (González y Mammone, 2009, p. 5). Autores como Porto (2003) sostienen que existe un bajo poder explicativo de la dimensión igualadora, es decir de las variables económicas y sociales, y un poder explicativo mayor de la dimensión táctica, es decir de las variables políticas. “Este hallazgo, revela que existen diferencias entre los principios de la economía y las prescripciones constitucionales y legales, por un lado, y la instrumentación en la práctica de los regímenes de transferencias, por el otro” (Porto, 2003, p.21). Mammone y González, sostienen algo similar planteando que la distribución de obra pública es una herramienta clave de redistribución en manos del poder central. Las políticas sociales, en este sentido son distintas a la obra pública principalmente porque “es más sencillo reasignar fondos para rutas de una región a otra que redistribuir riqueza a través del gasto social y las políticas de empleo” (Sollé Ollé, 2010, p.297 en González y Mammone, 2009). De hecho los programas sociales, como señala, en su análisis sobre la distribución de los planes trabajar, Weitz-Shapiro (2011), tienen como beneficiarios a personas específicas, es decir a los votantes y no a la población en general como sería el caso de los bienes públicos. Esto, de alguna manera, nos hace pensar que el uso táctico de dichas transferencias tiene mayor sentido, o mejor dicho, un impacto más personalizado.

Ahora bien, si sostenemos que las transferencias para programas sociales de la provincia de Buenos Aires a sus municipios siguen una lógica política, quedaría por preguntarnos qué factores políticos son los que influyen. En otras palabras, si entendemos que se realiza un intercambio de beneficios, en este caso transferencias, a cambio de apoyo político, ¿qué criterios políticos sigue el gobernador? Uno de los factores políticos que puede influir en la decisión de distribución tiene que ver con la estructura de los votantes, es decir por la cantidad de votantes fieles, recalcitrantes y volátiles –pivotes o indecisos- que componen la unidad de gobierno. El debate entre el “core voters model” (modelos de votantes fieles) y el “swing voters model” (modelo de votantes oscilantes) ha sido abordado en varias ocasiones por la literatura sobre políticas distributivas. Por un lado, los defensores del modelo swing sostienen que no tiene sentido “gastar” recursos en aquellos votantes que ya son leales (core) y que por lo tanto el foco debe ponerse en aquellos que oscilan (swing). El uso de recursos sobre los votantes que oscilan tiene más sentido ya que estos al no tener adhesión por ningún partido en particular serán más sensibles, es decir que el efecto de la asignación de recursos tendrá un gran impacto en sus preferencias a la hora de votar. De hecho, cuanto más reñida sea la elección, más importancia cobran los votantes indecisos ya que tienen el poder de definir la elección y precisamente en esto reside la razón por la cual se intenta cooptarlos.

Por otra parte, están quienes sostienen lo contrario. Cox y McCubbins (1986) y Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2012) afirman que mientras los votantes swing son los más sensibles, los votantes leales son los más predecibles. Bajo el supuesto de que los políticos son adversos al riesgo, los autores afirman que se debe invertir en los votantes leales ya que aumentan la estabilidad del candidato. Como los votantes leales son los más conocidos, su reacción ante la asignación de beneficios será predecible, mientras que en el caso de los votantes swing no se podrá predecir el resultado de asignar esos recursos, es decir la obtención de beneficios por parte de votantes swing, no se traducirá, necesariamente, en votos para el candidato. Además, también se puede pensar que los políticos prefieren sacrificar una “parte de sus votos” (vote share) a favor de mayor estabilidad en la coalición electoral (Nazareno, Stokes y Brusco, pág. 35).

Se ha presentado una breve síntesis de los debates que surgen entorno al federalismo fiscal. Por un lado el debate equidad versus distribución con sesgo político y a su vez, el debate acerca de

la estructura de los votantes core-swing para generar mayorías electorales. El presente trabajo retoma esta discusión sobre los determinantes políticos en general –y la lógica core/swing en particular- en la distribución de recursos para programas sociales en los municipios de la Provincia de Buenos Aires (2004-2008) a través de un análisis estadístico. La investigación se estructura de la siguiente forma: el capítulo 2 trata sobre los municipios de la provincia y la estructura de los programas sociales. El capítulo 3 explica las variables e hipótesis testeadas. En el capítulo 4 se presentan los resultados del análisis estadístico realizado y se verifican y refutan las hipótesis formuladas. En el último capítulo se desarrollan las conclusiones.

Capítulo 2: Los municipios bonaerenses y las transferencias intergubernamentales.

Este capítulo se estructura en tres secciones. La primera sección describe la situación general de los partidos de la Provincia de Buenos Aires durante los años 2004-2008. Se analiza la relación con el poder provincial, la imposibilidad de sancionar una carta orgánica propia, la consiguiente dependencia de los recursos provinciales y el aumento del poder del gobernador que esto último implica—especialmente si se tienen en cuenta las transferencias no condicionadas que dependen exclusivamente de la voluntad del gobernador. La segunda sección explica el complejo esquema de transferencias de la provincia a los municipios, centrándose en aquellas en las que conocemos el criterio de asignación (es decir de aquellas transferencias condicionadas que establecen un coeficiente de distribución). La última sección introduce específicamente la variable dependiente de nuestro estudio: se presentan los programas sociales provinciales cuyos montos son distribuidos a los municipios para su implementación.

2.1 Los municipios bonaerenses: potestades y autonomía limitadas por la Provincia de Buenos Aires.

La complejidad de la Provincia de Buenos Aires requiere una explicación de su división político-administrativa. A diferencia de los municipios de otras provincias, los municipios bonaerenses no cuentan con la prerrogativa de sancionar sus propias cartas orgánicas. Esto intensifica la dependencia de los intendentes de los recursos que el gobernador decida otorgarles, sobre todo teniendo en cuenta aquellas transferencias que no tienen un criterio determinado para su asignación, como es el caso de las transferencias analizadas en este trabajo.

Los municipios de la provincia de Buenos Aires podrían tener las mismas prerrogativas que los de otras provincias ya que según el artículo 123 de la Constitución Nacional; “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De dicho artículo se desprende que los municipios no dictan su propia constitución como sí lo hacen las provincias y demuestra que en caso de que las provincias reconozcan la autonomía de los municipios, estos podrán sancionar su propia carta orgánica. Así los municipios dependen de que las provincias modifiquen sus constituciones para así incluir este artículo. Desde la inclusión de este artículo en la reforma constitucional de 1994, las provincias fueron reconociendo en sus constituciones la autonomía municipal. Tres son las provincias que no lo han hecho; Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires. Las primeras dos, no han modificado su constitución con posterioridad a 1994. En el caso de la provincia de Buenos Aires, esta si modificó su constitución con posterioridad a la inclusión de dicho artículo en la Constitución Nacional, pero no lo incluyó en la nueva versión de su constitución provincial. Esto significa que los municipios bonaerenses no pueden sancionar su propia carta orgánica y en consecuencia su rol, atribuciones y limitaciones son establecidas y delimitadas por la provincia.

Otra de las consecuencias generadas por la imposibilidad de sanción de una carta orgánica es que los municipios bonaerenses no cuentan con potestades tributarias (impuestos). Al no poder cobrar impuestos, su capacidad de financiamiento es baja o nula. Los municipios bonaerenses solo cobran tasas. Esto hace que los municipios tengan grandes problemas financieros y como consecuencia, dependen económicamente de las transferencias que le hagan los gobiernos nacionales y provinciales. En definitiva los límites impuestos a los municipios por la Constitución Provincial impiden que estos tengan mayor autonomía y por lo tanto se encuentren cautivos de las transferencias que reciben de la provincia. Es en este contexto que las transferencias cobran vital importancia para los municipios: estos no podrían llevar a cabo sus funciones si no existiese el traspaso de recursos. Las transferencias condicionadas- principalmente la coparticipación- representa un gran porcentaje dentro de los recursos de los que disponen, estas están determinadas por coeficientes de distribución establecidos y que

suelen ser difíciles de alterar o modificar.¹ Por lo que también existen transferencias no condicionadas, en donde el monto a transferir no está determinado por un coeficiente establecido y así aquí donde los gobernadores tienen mayor libertad para hacer un uso discrecional de las mismas.

2.2. El sistema de transferencias a municipios en la provincia de Buenos Aires.

A continuación se presenta el esquema de transferencias de la provincia de Buenos Aires, poniendo especial énfasis en la coparticipación, el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales, el Fondo Municipal de Inclusión Social y el Fondo Solidario Provincial. Estas transferencias no forman parte de nuestro análisis ya que se trata, en su mayoría, de transferencias condicionadas en donde existe un coeficiente de distribución. Sin embargo, si son útiles para entender el complejo sistema de transferencias intergubernamentales que presenta la Provincia de Buenos Aires. La existencia de tantos recursos y fondos transferidos deja en claro una vez más el alto grado de dependencia que tienen los municipios bonaerenses de la plata que le transfiera la provincia.

La coparticipación busca distribuir de forma equitativa los recursos recaudados por la provincia y en parte por la nación. Es así como reciben parte de lo que recauda la provincia mediante impuestos que se coparticipan y a su vez, reciben recursos de los que nación coparticipa a las provincias. Los municipios bonaerenses, en su conjunto, reciben el 16,14% de; a) los impuestos recaudados por la provincia de Buenos Aires y b) de la coparticipación nacional recibida por la provincia. Esto quiere decir que sumando a) y b) obtenemos el porcentaje de recursos que reciben los municipios (16,14%). Los recursos coparticipables son; el impuesto sobre ingresos brutos no descentralizado a municipios, el impuesto inmobiliario urbano, el impuesto automotor, el impuesto al sello y/o tasas retributivas de servicios y la coparticipación federal. Esto representa la distribución primaria de los recursos que reciben los municipios, es decir la proporción que le corresponde a cada nivel de gobierno, en este caso al nivel municipal.

¹ Estos coeficientes de distribución suelen considerar cuestiones como la superficie o la población, estos son factores difíciles de alterar, al menos en el corto plazo.

² El municipio de General Sarmiento es un ejemplo de esto. Dicho municipio se disolvió en 1994 y

La distribución secundaria especifica la proporción que corresponde a cada jurisdicción, en otras palabras de ese 16,14% que le corresponde a cada municipio. Ese 16,14% se distribuye de acuerdo al coeficiente único de distribución (C.U.D). Este índice se conforma de la siguiente manera;

C.U.D	Régimen general 58%	Población 62%
		Superficie 15%
		Inversa a la capacidad tributaria 23%
	Régimen de Salud 37%	
	Régimen de Acción Social 5%	

Cuadro 1. Elaboración propia en base a la Ley 10559.

De lo mencionado anteriormente, se desprende que tal vez el componente más importante para los municipios sea el referido al área de la salud. Este es el componente con mayor posibilidad de modificación por parte del municipio. Modificar la superficie es prácticamente imposible- no obstante, en los últimos años han existido modificaciones en cuanto a territorio/superficie, con la división de ciertos municipios y la formación de otros nuevos²- y aumentar la población tampoco es algo sencillo o probable. En consecuencia, la provisión de servicios de salud es, no sólo la que representa el mayor porcentaje de coparticipación sino que también, es la que el municipio puede modificar con mayor facilidad. Es así como distintos municipios han aumentado el número de camas disponibles ya que esto representa un aumento en la cantidad de recursos recibidos³ (López Accotto 2010). Además, hay aquí una contradicción, se coparticipa según indicadores de salud pero a su vez estos recursos son de libre disponibilidad. Esta cuestión excede el presente trabajo, pero retomando a Sotelo (2009) valdría preguntarnos; ¿para qué se coparticipa por salud si luego los municipios tienen libre disponibilidad para asignarlos a cualquier finalidad del presupuesto? En base a lo que mencionamos anteriormente, el hecho de que sean transferencias no condicionadas permiten al municipio decidir el fin de los recursos. Esta cuestión demuestra una vez más lo complicado del sistema de transferencias, se coparticipe según un indicador de salud pero los recursos no estén condicionados a ese fin y

² El municipio de General Sarmiento es un ejemplo de esto. Dicho municipio se disolvió en 1994 y dicho territorio fue repartido entre los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel

³ El municipio de Florencio Varela es una excepción a esta cuestión ya que provincializó su hospital municipal, reduciendo así el monto de recursos percibidos.

además, al ser coparticipación dicha transferencia es automática. Esto quiere decir que los municipios reciben en base a sus indicadores de salud transferencias automáticas no condicionadas, según el cuadro 1 estas transferencias corresponden a la primera preferencia de los municipios. De aquí se desprende la importancia que tiene la salud, no entendida como preocupación por calidad, sino por la importancia de recursos que puede aportar al municipio.

Volviendo a la coparticipación en conjunto, cada peso coparticipado se distribuye de la siguiente manera:

Población	36%
Inversa de la Capacidad Tributaria	13,3%
Superficie	8,7%
Producido Resultante: camas disp. x perfil de complejidad x % de ocupación	13%
Consultas Médicas en establecimientos con y sin internación	9,3%
Número de Egresos	3,7%
Número de Pacientes – día	7,4%
Número de Establecimientos sin internación	3,7%
Decreto-Ley 9347/79	5%
TOTAL	100%

Cuadro 2: Fuente: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/PaginaConsejo/files/acta2_13_8.pdf

Hay que tener en cuenta que los municipios bonaerenses son muy dispares entre sí. Por ejemplo; el municipio de Vicente López tiene una extensión de 34 km² mientras que el municipio de Patagones tiene una extensión de 13.570 km². La superficie de Patagones 402 veces la superficie de Vicente López. Estas diferencias también existen a nivel poblacional; Tordillo cuenta con 1.970 habitantes mientras que La Matanza cuenta con 1.400.000 habitantes. La población de La Matanza representa 711 veces la población de Tordillo. Todo esto, se ve reflejado en el monto que reciben los municipios como coparticipación.

Más allá de los recursos que los municipios reciben a través de la coparticipación, existen otras vías por las cuales se transfieren recursos. A continuación, se detallarán las distintas vías por las cuales la provincia transfiere recursos a sus municipios.

1. Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

2. Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales
3. Fondo Municipal de Inclusión Social
4. Fondo Solidario Provincial.

1. Mediante la sanción de la Ley 13.163, se crea el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. Dicho fondo tiene como “destino a la atención de los servicios de Asistencia Social y de Tratamiento y Disposición Final de Residuos”. Los recursos de este fondo se reparten de la siguiente manera:

- a) El ochenta por ciento (80%) con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social.⁴
- b) El veinte por ciento (20%) con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito.

2. El Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales fue creado con la sanción de la Ley 13.850. El artículo 43 sostiene que este fondo estará compuesto por el 2% del impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal. El artículo 42 de dicha ley establece que su objetivo es;

“la simplificación tributaria, la compensación y el incremento de los recursos asignados a los Municipios que no apliquen gravámenes retributivos por los servicios y/o conceptos que se indican a continuación; a) faenamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificado u otro tipo equivalente de tasa de abasto o derecho. b) publicidad y propaganda hecha en el interior de locales destinados al público (cines, teatros, comercios, supermercados, centros de compras, campo de deportes y similares.”

A su vez, el artículo 44 establece los requisitos para acceder a dicho fondo, que son los siguientes; “los Municipios deberán adherir dentro del plazo que determine el Ministerio de Economía a lo dispuesto en el Artículo 42” Es decir que los requisitos son cumplir con lo expuesto anteriormente, el artículo 42 de dicha ley.

⁴ Dicho índice será elaborado por el Ministerio de Economía sobre la base de los datos de población de cada municipio suministrados por la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

3. A su vez, la Ley 13.863 creó el Fondo Municipal de Inclusión Social. Este fondo obtiene el 1,5% del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y se distribuyen a aquellos municipios que se hayan adherido al artículo 42 de la ley 13.850, es decir la descrita en el punto 2, la que establece la creación del Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales y el índice de vulnerabilidad (establecido en la Ley 13.163, la que crea el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental).

4. La Ley 13.976 establece la creación del Fondo Solidario Provincial.

En el cuadro a continuación, se muestran los porcentajes de las transferencias para Abril del 2013.

Coparticipación	67%
Fondo Provincial Solidario	7%
Fondo Municipal de Inclusión Social	3%
Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales	4%
Fondo de Programas Social y Saneamiento Ambiental	2%
Fondo de Financiamiento Educativo	6%
Juego de Azar	2%
Descentralización tributaria	9%
Total de transferencias	1.623.927.958

A pesar de que estos programas están regidos por una ley que sancionó su creación, no es sencillo encontrar los montos que transfiere cada programa desagregado por municipios. El cuadro anterior, nos indica qué porcentaje del total de lo que reciben los municipios corresponder a cada programa, pero no sabemos en efecto cuánto recibe cada municipio para cada uno de estos programas. Por lo que en este análisis, al hablar de transferencias en materia social, nos limitaremos a hablar acerca de las transferencias que realiza la provincia para la

implementación de los programas sociales (asistenciales) en los municipios. En este caso, a diferencia de los distintos fondos y programas estos no están delimitados. Esto quiere decir que no existe un coeficiente de distribución o una ley que establezca qué y para que se transfiera el dinero.

En el caso de los programas sociales que desarrolla la provincia pero que se llevan a cabo en los municipios, los montos que se transfieren tienen como fin la implementación del programa, pero cuánto necesita cada municipio para desarrollar esa tarea no parece estar determinado por ningún coeficiente particular. Es decir, que no se utiliza como en el caso de la coparticipación, un coeficiente único de distribución, identificar si dichas transferencias presentan un sesgo político en su distribución es el objetivo de este trabajo.

2.3. Programas sociales de la provincia de Buenos Aires.

En esta sección se describen los Programas sociales de la provincia que es la variable dependiente de nuestro estudio. En materia social, los municipios por lo general suelen implementar programas diseñados a nivel provincial y/o nacional. Esto se debe principalmente a la falta de recursos propios, por lo que los municipios no suelen generar programas autónomos. Se trata entonces de programas uniformes que no contemplan las especificidades de cada partido. El rol de los municipios suele estar relegado a la implementación de los programas y pocas veces al diseño del mismo.

Los programas sociales que llevó a cabo la provincia de Buenos Aires durante los años 2004-2008 son los siguientes; Programa Comedores Infantiles, Programa Adolescentes-Servicio Alimentario Escolar, Plan Más Vida (subprograma Comadres), Programa Acción Social Directa: alimentos especiales, Programa Hogar-Centro de Día- Taller Protegido, Programa Promoción de la Infancia, Programa Promoción Integral Adolescentes y Jóvenes, Programa Social de la Familia Bonaerense Eva Perón, Programa Servicio Alimentario Familiar y Programa Tercera Edad. A continuación se describe brevemente cada uno de estos programas según la información que brinda el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos

Aires⁵, cabe aclarar que no existen datos sobre coeficientes utilizados para determinar los montos asignados a cada municipio para cada programa aunque sí sobre los montos propiamente dichos. Dada la multiplicidad de actores, programas y acciones no es sencillo el seguimiento de los programas sociales que lleva a cabo la provincia. El rol de los municipios suele estar ligado a la implementación del proyecto; confeccionar las listas de beneficiarios, distribución y control del cumplimiento de la contraprestación en el caso de que la haya.

Programa Adolescentes- Servicio Alimentario Escolar:

Se brinda asistencia alimentaria a escuelas de la Provincia tanto en el Nivel Inicial como en el Primario, Secundario y Adultos durante todo el año lectivo. El servicio se mantiene en el receso escolar, a través de las Escuelas de Verano

Plan Más Vida⁶:

El plan Más Vida, es una reformulación del Plan Vida. Luego de la crisis del 2001, la asistencia alimentaria cobró vital importancia ante una situación en donde la necesidad aumentaba. Es por esto que en el 2002, el Plan Vida se reformula y pasa a llamarse Plan Más Vida. El plan más vida tiene como objetivo mejorar “las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes sociales.” El plan cuenta con tres ejes; alimentario, salud y la organización comunitaria. Dicha implementación se produce a través de una tarjeta de débito emitida por el BAPRO “que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social acredita mensualmente a cada beneficiaria según su número de hijos, y que está destinada a la compra de alimentos”. Otro de los componentes es la entrega diaria de leche a las familias, a través de las trabajadoras vecinales y/o a través de los municipios en los distritos recientemente bancarizados. Dentro de la implementación del Plan Más Vida, también se encuentra la función de Manzaneras y Comadres, trabajadoras voluntarias de cada barrio, quienes son formadas y capacitadas para desempeñar su rol en la promoción de derechos, la seguridad alimentaria, el cuidado de la salud y la inclusión educativa.

⁵ En la página web del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, figuran los planes sociales actuales que lleva a cabo la provincia. Algunos de los planes mencionados en el presente trabajo no figuran en dicha página por ser anteriores (2004-2008).

⁶ El plan Más vida se llevó a cabo durante los años 2002-2008. Sin embargo, dicho plan funciona desde 1994 con el nombre de Plan Vida, en 2002 cambia su nombre por el de Plan Más Vida.

Son destinatarios del plan Más Vida las embarazadas, madres en período de lactancia y niños desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica. El Plan está focalizado territorialmente en la totalidad de los distritos de la Provincia de Bs. As.

Programa Acción Social directa-alimentos especiales:

El objetivo de este programa es atender a la población vulnerable que por diferentes patologías necesita asistencia alimentaria especial. Se brinda; apoyar a las familias en condiciones de vulnerabilidad social en cuyo seno existan personas celíacas y apoyo a las familias carenciadas en cuyo seno haya integrantes con trastornos alimenticios y distintas patologías que requieran asistencia alimentaria especial, componente VIH/SIDA/ETS. Las acciones se implementan en todos los municipios de la Provincia

Programa Hogar-Centro de día- Taller Protegido:

Para este programa, el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, no presenta información a pesar de que en el sitio web de la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires figura como un programa vigente y para el cual se transfieren recursos a los municipios bonaerenses. Es por esto que se lo tendrá en cuenta en el presente análisis.

Un taller protegido, es un programa que depende de la Provincia, cuyo objetivo es lograr la inserción laboral de personas con discapacidad, a través de la asistencia, educación, capacitación y rehabilitación.⁷

Programa Social de la Familia Bonaerense Eva Perón:

Este programa tiene como objetivo:

- a) Asistir a las necesidades sociales básicas insatisfechas, en particular las de alimentación y acceso a la salud, mediante un uso equitativo y eficiente de los recursos.

⁷ El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires no presenta información en su página web ni en otras páginas de ministerios de la provincia. Sin embargo, en la página de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, figura como un programa social al cual se transfieren recursos. La información presentada pertenece a Gacetas de algunos municipios que mencionan brevemente la función de dicho plan en ediciones anteriores.

- b) Generar mecanismos de difusión, educación, capacitación y promoción que posibilite el ingreso de la población al empleo productivo por incorporación al mercado laboral, sea por gestión directa de unidades de producción y servicios.
- c) Fomentar todos los mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito de la familia y el fortalecimiento de redes solidarias en el seno de la comunidad.

Programa Servicio Alimentario Familiar:

El Servicio se implementa con el objetivo de contribuir en el mejoramiento de las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de las familias destinatarias. En el año 2009 fueron también bancarizados con una tarjeta del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Se brinda asistencia alimentaria a escuelas de la Provincia tanto en el Nivel Inicial como en el Primario, Secundario y Adultos durante todo el año lectivo. El servicio se mantiene en el receso escolar, a través de las Escuelas de Verano

Programa Tercera Edad:

En los momentos en donde nos referimos a las transferencias en materia social nos estaremos refiriendo a las transferencias monetarias que realiza la provincia para la ejecución de estos programas en los municipios. Esta es la variable dependiente de nuestro análisis. Se medirá en base a las estadísticas de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

No se encontró información disponible sobre los siguientes programas; Programa comedores infantiles, Programa Promoción de la Infancia, Programa Promoción Integral Adolescentes y Jóvenes. Dichos programas figuran en las planillas de recursos transferidos a los municipios, esto demuestra su existencia a pesar de no contar con información acerca del programa.

En resumen, en materia social la oferta de programas provinciales es completa, abarca prácticamente todas las etapas de desarrollo humano (niñez y adolescencia, adultez, embarazo, vejez) y varios aspectos de necesidad (salud, educación, trabajo, alimentos). Sin embargo, los planes no reflejan un estudio pormenorizado de las necesidades de cada municipio y su

población⁸ sino que resultan de la implementación de un programa estandarizado. Las transferencias que realiza la Provincia de Buenos Aires para la implementación de los programas sociales mencionados anteriormente es la variable dependiente de nuestro análisis. El indicador que se utilizará para medir la variable dependiente son las transferencias, desagregadas por municipio, de cada uno de los programas sociales que desarrolla la provincia. Para esto se utilizaron los datos que presenta la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires para los años 2004-2008 que son los años para los cuales presenta dicha información para los años anteriores o posteriores no publica información⁹.

Capítulo 3: Variables e hipótesis

Este trabajo busca establecer los determinantes de las transferencias de recursos en política social de la Provincia de Buenos Aires a sus municipios, principalmente, buscando identificar que distritos son destinatarios de recursos (swing-core). En este capítulo se presentan las variables independientes (con sus respectivos indicadores) y las cinco hipótesis que se desprenden de ellas para luego ser testeadas cuantitativamente, a través de un análisis estadístico, sobre los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires para los años 2004-2008.

3.1 Variables independientes, indicadores e hipótesis.

Las hipótesis planteadas a continuación intentan explicar la distribución de recursos de carácter social a cada uno de los municipios bonaerenses. Se utilizan las hipótesis descriptas por Victoria Paniagua (2009) en su análisis, pero estas han sido reformuladas para satisfacer una pregunta de investigación distinta. La variable dependiente ya ha sido desarrollada en el capítulo anterior. Se incluyen además como variables de control la población, la densidad de población, el empleo público, salud, NBI. Se intuye que estas variables no varían, al menos significativamente, en los años de estudio (2004-2008).

⁸ Esto hace referencia a que los programas sociales son diseñados a nivel provincial, y por lo tanto no se tienen en cuenta las situaciones específicas y detalladas de cada municipio. Esto no quiere decir que sucede lo mismo a la hora de distribuir los recursos para dichos programas.

⁹ El sitio Web de la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires publicaba dicha información solamente para los años 2004-2008. Sin embargo, a lo largo del desarrollo del presente trabajo dicha información fue removida de la página web. Actualmente solo se encuentran datos para junio del 2008.

a) *Hipótesis de la necesidad social*: cuanto mayor sea la necesidad material del municipio, mayores recursos recibirá proporcionalmente.

Esta hipótesis plantea que las transferencias, en materia social, de la provincia al municipio siguen una lógica de compensación en busca de una mayor equidad. De las dos dimensiones establecidas anteriormente esta hipótesis sigue la dimensión ideológica en donde los municipios con mayores necesidades recibirán proporcionalmente más recursos. El objetivo del gobierno es que con dichas transferencias se reduzcan las desigualdades. Para poder medir la “necesidad social” se utilizaron dos indicadores; el índice de necesidades básicas insatisfechas y el porcentaje de cobertura en salud con el que cuenta el municipio. En cuanto al primer indicador, se espera que aquellos municipios con un mayor porcentaje de NBI reciban proporcionalmente más recursos y en cuanto al segundo indicador, se espera que cuanto mayor sea la población sin cobertura, mayor necesidad material presentan los habitantes de dicho municipios y en consecuencia, reciban proporcionalmente más recursos. Ambos indicadores intentan explicar si las transferencias en materia social siguen una lógica redistributiva y compensatoria, basada en la necesidad de los municipios.

En síntesis; cuanto mayor sea el porcentaje de NBI, mayor necesidad social presenta el municipio y por consecuencia mayores transferencias deberían recibir. Mientras que cuanto menor sea el porcentaje de cobertura de salud de la población, mayor necesidad social presenta y por consecuencia mayores transferencias deberá recibir.

b) *Hipótesis del color partidario*: los municipios con intendentes del mismo partido político que el gobernador de la provincia de Buenos Aires recibirán proporcionalmente más transferencias.

La hipótesis del color partidario, a diferencia de la hipótesis anterior, sigue la dimensión táctica. En este caso, los gobiernos centrales siguen una lógica pragmática en busca de apoyo electoral. Siguiendo esta hipótesis y la dimensión táctica, se espera que los intendentes leales, es decir, aquellos que pertenecen al mismo partido que el gobernador reciban proporcionalmente mayores recursos que aquellos “opositores”. Para esto se construyó una variable dicotómica, donde 1 significa que coincide el partido del municipio con el del gobernador y 0 cuando no

coinciden. Para los años 2004-2007 se colocó 1 a los municipios cuyo partido gobernante era el PJ mientras que para el año 2008 corresponde el valor 1 a aquellos municipios cuyo partido gobernante sea el FPV.

Para construir este indicador, se tuvo que analizar la situación de cada uno de los municipios bonaerenses. Esto se debió a que en los últimos años, principalmente, luego del fracaso y posterior colapso de la Alianza- Frepaso, surgieron en numerosos municipios las “asociaciones vecinales”. La aparición en 2003 de un nuevo actor político, el kirchnerismo, implicó que “lo que antes había sido considerado un aparato compacto y controlado verticalmente por unos pocos, pasó a no tener dueño y a ser un elemento más en el abanico de incertidumbres de la política (...) los partidos políticos en general, y en especial el Partido Justicialista, perdieron la potestad de decidir quién era el candidato partidario, a la vez que la ciudadanía, fuera o no perteneciente al electorado peronista tradicional, pudo articular sus preferencias y definir qué era lo auténticamente peronista o elegir a su candidato privilegiando otras claves de diferenciación no partisanas. Al mismo tiempo, los líderes políticos vieron acrecentadas sus chances de ser electos por fuera de las listas del partido, lo que ampliaba sus posibilidades en términos de alianzas, mientras se configuraban a su alrededor redes de militancia para contribuir a las tareas de campaña” (Lenarduzzi. P, 6).

“Si bien la denominación “vecinal” no corresponde a un partido político determinado sino a una agrupación que tiene únicamente relevancia en el municipio en el cual se creó, varias de estas agrupaciones se encuentran alineadas con partidos nacionales y/o provinciales”(Mateo, 2010). En el caso en que la agrupación vecinal estuviera alineada con el partido del gobernador se lo codificó como 1 (mismo color partidario que el gobernador) mientras que en el caso en que esto no fuese así y la asociación vecinal fuese independiente, se lo codificó como 0 (no comparte color partidario con el gobernador)¹⁰.

Para la elección de 2007, hay que destacar que tampoco fue sencillo discernir si los intendentes pertenecían o no al partido del gobernador, el Frente para la Victoria. El surgimiento de la “transversalidad” y la “concertación plural” hicieron más difusas las pertenencias partidarias, los radicales K son un ejemplo de esto. Por lo que se codificó como 1 a aquellos municipios que

¹⁰ Discernir a qué partido pertenecía cada asociación vecinal no fue sencilla. Son 16 los municipios que presentan Asociaciones vecinales sin alineación política con partidos provinciales o nacionales.

pertencieran al FPV y a los partidos que componían dicho frente como así también a aquellos intendentes denominados radicales K¹¹.

En este caso, los años analizados son 2004-2009. Este periodo abarca dos gobiernos; del 2003-2007 gobernó la provincia de Buenos Aires el PJ con Felipe Solá como gobernador, mientras que durante 2007- a la actualidad, gobierna la provincia el FPV con Daniel Scioli como gobernador. Estos dos periodos servirán para comparar. Se espera que durante el primer periodo los municipios con intendentes del PJ reciban proporcionalmente más transferencias, mientras que durante el segundo periodo lo harán los municipios con intendentes del FPV¹². Dentro de los años de estudio, encontramos dos elecciones o periodos; la elección de 2003 que enmarca el periodo 2004-2007 y la elección de 2007 que marca el periodo 2008-2011. Dichos períodos corresponden a gestiones de gobierno provinciales distintas; en el primer periodo fue gobernador Felipe Solá quien pertenecía al Partido Justicialista (PJ), mientras que en segundo periodo fue gobernador de la provincia Daniel Scioli, quien pertenecía al Frente para la Victoria (FPV). Esta distinción no es menor para nuestro análisis ya que nos permitirá entre otras cosas analizar si el cambio de partido en el ejecutivo implicó cambios en la distribución de recursos. Igualmente, cabe destacar que este cambio de partido entre ambos periodos fue parcial ya que en la elección del 2007, el FPV y el PJ formaron una alianza electoral.

c) *Hipótesis de peso político*: “cuanto mayor peso político tenga el intendente del mismo signo partidario que el gobernador (PJ-2003 / FPV-2007), el municipio al que pertenezca dicho intendente recibirá proporcionalmente mayores transferencias” (Paniagua, 2009. p, 17)

Para testear la hipótesis de peso político se utiliza, el mismo indicador que utilizó Victoria Paniagua (2009), “un indicador *proxy* del peso político del intendente (PJ/ FPV); esto es la cantidad de votos obtenidos por el partido del intendente (PJ/FPV) en su municipio, sobre la cantidad de votos obtenidos por ese partido en elecciones a intendente en toda la provincia”

¹¹ Un análisis posterior podría basarse en analizar qué sucede con las transferencias dentro de los distintos partidos-miembros de la coalición del gobernador. Específicamente ver si existen diferencias en el trato de los municipios con intendentes propios respecto a municipios con intendentes aliados pero que conforman su propio espacio político dentro del municipio

¹² En la elección de 2007, la alianza FPV se componía de los siguientes partidos; Justicialista, De la Victoria, Integración y Movilidad Social, Movimiento H.A.C.E.R por Buenos Aires, Progreso Social, Intransigente, Socialista, Frente Grande, Conservador Popular, Demócrata Cristiano, Movimiento Libres del Sur, y Memoria y Movilización Social. Se consideraron votantes leales a todos los votantes de los partidos que formaron la alianza FPV

(Paniagua, 2009, P. 17) Se desprende que la hipótesis de peso político se mide sólo en aquellos municipios cuyo color partidario coincide con el del gobernador, así se intenta establecer dentro de los intendentes alineados cual aporta un mayor caudal de votos, es decir cuál tiene mayor peso. Cuanto mayor es este coeficiente, indica que mayor es el peso político del intendente y por consecuencia se espera que reciba más transferencias ya que no solo pertenece al partido del gobernador, sino que además, su peso político (en definitiva el porcentaje de votos que le aporta al partido del gobernador) es mayor.

d) *“Hipótesis de los votantes leales: cuantos más votantes leales tenga un municipio, proporcionalmente recibirá mayores transferencias”* (Paniagua, 2009, p. 15)

Esta hipótesis sigue la lógica del modelo “core voters model” en donde el gobernador busca invertir en apoyo electoral con el menor riesgo posible. Es por esto que prefiere “invertir” en aquellos municipios en donde cuenta con votantes leales. Es así como se espera que los distritos “leales” reciban, proporcionalmente, más fondos.

El indicador utilizado para medir el apoyo al partido será el "porcentaje de votos obtenidos por el partido del gobernador en las elecciones a gobernador previas en cada municipio". (Paniagua, 2009, p. 15). Por lo tanto, se medirá el porcentaje de votos que obtuvo el partido del gobernador en cada municipio.

e) *Hipótesis de los votantes indecisos: los municipios con mayor número de votantes “swing”, proporcionalmente recibirán mayores transferencias* (Paniagua, 2009).

Esta hipótesis servirá para testear el otro modelo presentado anteriormente, el “swing voters model”. Este modelo sostiene que un gobierno debería buscar nuevos votantes en aquellos que son más fáciles de influir porque son “indecisos”, estos son los que puede oscilar (swing). Seguidores de este modelo plantean que los gobiernos/partidos no deberían gastar en sus votantes leales ya que estos al ser fieles no representan una amenaza de posibles reclamos (Cox, 2010). Siguiendo esta hipótesis se espera que los gobiernos destinen más recursos a aquellos municipios que consideran que son “pivotales”.

En este caso, utilizaremos el indicador que utiliza Paniagua (2009) para su análisis. Para medir esta variable se utilizará como indicador la "brecha entre el porcentaje de votos obtenido por el partido vencedor (PJ-FPV) en las elecciones a gobernador anteriores y el porcentaje de votos obtenido por la segunda fuerza en esa elección". Este regresor mide la diferencia por la cual el partido (PJ o FPV) gana o pierde con respecto a la segunda fuerza, y por lo tanto si la brecha es grande la importancia de los indecisos es baja y si la brecha es chica o nula la importancia de los indecisos es alta. De esta manera cuando la diferencia entre la primera y la segunda fuerza política es grande, la importancia de los votantes indecisos es baja. Mientras que cuando esta brecha es pequeña, la importancia de los votantes indecisos es mayor. Esto se debe a que al ser una elección ajustada (poca diferencia de votos entre la primera y segunda fuerza) el peso de los votantes indecisos se vuelve decisivo ya que serán ellos los que inclinen la elección hacia la primera o la segunda fuerza. Se espera así que cuanto mayor sea la diferencia entre el PJ o FPV y la segunda fuerza en determinado municipio, menos transferencias recibirá proporcionalmente y que por el contrario cuanto menor sea la diferencia recibirá proporcionalmente más transferencias (en este último caso, se asume que al ser la diferencia entre el primer y segundo partido acotada, no existe una victoria asegurada y por lo tanto ese municipio es catalogado de "indeciso") (Paniagua, 2009, p.16). Siguiendo el model "swing-voters", el gobernador, buscará generar más apoyo en aquellos distritos donde la victoria fue ajustada para asegurar un triunfo (en el caso de haber perdido) o un triunfo más contundente (en el caso de haber ganado de forma ajustada).

Por un lado, se espera que, en los resultados estadísticos, las variables políticas tengan un peso explicativo mayor que las variables socio-económicas; es decir que se espera que dentro del debate, equidad versus distribución con sesgo político, este último explique las variaciones en los montos recibidos por los distintos municipios en materia social. A su vez, se espera poder identificar que distritos reciben proporcionalmente más recursos. Se intentará testear cuál de los dos modelos presentados (swing-core) prevalece a la hora de buscar mayorías electorales por parte del gobernador en los municipios bonaerenses.

Capítulo 4: Análisis empírico de las hipótesis desarrolladas.

A continuación, se detalla el estudio estadístico realizado como así también sus resultados. Se identifican aquellas variables que presentan un mayor poder explicativo respecto a la pregunta de investigación planteada y también se identifica que modelo prevalece a la hora de buscar mayorías electorales.

4.1. Análisis estadístico y resultados

Para analizar la variable dependiente de forma estadística se construyó un modelo de regresión lineal en el que se incluyeron las siguientes variables independientes: votantes leales, votantes indecisos, color partidario, peso político y de control: necesidades básicas insatisfechas, salud, población, densidad y empleo público. Además se agregaron dos variables anidadas: votantes leales por color partidario y votantes indecisos por color partidario. En ambos casos las variables se construyen asignándoles el color partidario a los votantes -leales o indecisos-. La asignación del color partidario a votantes y no a municipios se corresponde con el testeado de los modelos core y swing. Estas nuevas variables permitirán un análisis centrado en los votantes pero que contempla el color partidario como condición necesaria pero no suficiente para el cumplimiento de las hipótesis dentro de cada municipio.

Los resultados obtenidos, demuestran la importancia de variables tales como color partidario y votantes tanto leales como indecisos. Las variables que han tenido peso en el análisis estadístico han sido las variables políticas por sobre las variables sociales. Esto indica que frente a la pregunta de qué lógica siguen las transferencias en materia social de la Provincia de Buenos Aires a sus municipios, una posible respuesta, en base al análisis realizado, es que dichas transferencias siguen una lógica táctica y no una lógica compensatoria o igualatoria.

A su vez, encontramos que a diferencia del debate establecido en la literatura sobre votantes leales y votantes indecisos, en el presente trabajo, ambas posturas tienen importancia. Las transferencias premian a aquellos distritos propios¹³ con mayor porcentaje de votantes leales pero a su vez, castigan a aquellos distritos propios cuanto mayor sea su porcentaje de votantes

¹³ Denominamos distritos leales a aquellos municipios que tienen el mismo color partidario que el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, es decir que son distritos leales aquellos municipios que pertenecen al mismo partido que el Poder Ejecutivo Provincial.

indecisos. En principio, parecería que el análisis respalda la postura del modelo de votantes leales debido a que las transferencias se asignan “premiando” a aquellos distritos propios con mayor porcentaje de votantes leales. En este caso, se entiende que se intenta beneficiar a aquellos distritos en donde hay un mayor porcentaje de votantes leales, sin embargo, esto ocurre solamente en los distritos cuyo color partidario es el mismo que el del gobernador.

```
Linear regression
```

Number of obs =	668
F(10, 657) =	3.70
Prob > F	= 0.0001
R-squared	= 0.0500
Root MSE	= 190.18

transferencias2	Robust		t	P> t	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
votantesleales2	-.106129	.2521854	-0.42	0.674	-.6013156	.3890576
colorpartidario	-21.48481	31.59686	-0.68	0.497	-83.5278	40.55818
colorpartidarioXleales	1.079408	.3159235	3.42	0.001	.4590662	1.699749
votantesindecisos2	-.0420587	.2694535	-0.16	0.876	-.5711526	.4870351
colorpartidarioXindecisos	-.8666265	.344298	-2.52	0.012	-1.542684	-.1905693
nbi2	.5798392	.3040316	1.91	0.057	-.0171515	1.17683
empleopublico2	-.9115914	.3039213	-3.00	0.003	-1.508366	-.3148173
salud2	-.3995268	.2988252	-1.34	0.182	-.9862943	.1872408
poblacion	.0000545	.0000542	1.00	0.315	-.000052	.000161
densidadpoblacionporkm2	.078101	.2136591	0.37	0.715	-.3414361	.4976381
_cons	375.827	36.91346	10.18	0.000	303.3444	448.3096

—more—

De los resultados obtenidos (cuadro 1) se observa que cuantos más votantes leales tiene un municipio, mayores transferencias recibe pero esto solo sucede en los distritos propios. Este resultado, plantea que el color partidario es condición necesaria para recibir transferencias. La hipótesis de votantes leales, no aplica para el resto de los municipios, es decir que en los municipios no leales-aquellos en donde el gobernador y el intendente pertenecen a distintos partidos- no se sigue la lógica planteada en la hipótesis (a mayor número de votantes leales, mayores transferencias). Como se observa, en el caso de la variable color partidario x votantes leales, cuando aumenta un uno por ciento la cantidad de votantes leales dentro de un municipio leal las transferencias aumentan en un 1,079 por ciento.

Esto demuestra la importancia que tiene el color partidario a la hora de recibir transferencias. Pertenecer al partido del gobernado, es decir ser leal, tiene un peso importante ya que como mencionamos, lo vuelve condición necesaria para recibir transferencias. Esto puede

relacionarse con el encolumnamiento de los municipios al partido que gobierna. Si los municipios saben que solo recibirán transferencias en caso de pertenecer al partido que gobierna, sería lógico pensar que lo harán. Con lo cual existiría un sesgo hacia el encolumnamiento de municipios con el partido que gobierna la provincia. Esto es, claramente, una ventaja para el partido gobernante. La provincia de Buenos Aires ha sido, generalmente, un bastión importante para el peronismo, el hecho de haber sido gobernada por dicho partido desde el retorno de la democracia hasta hoy en día así lo demuestra. Incluso en casos en donde el gobierno nacional no fue peronista, como los gobiernos de Alfonsín y De La Rúa, la provincia permaneció en manos del peronismo. Esto implica que en todos estos años, pertenecer al partido peronista (o formar parte de una coalición) significó una ventaja a la hora de obtener transferencias. En dichos municipios, a mayor cantidad de votantes leales mayores transferencias habrán obtenido proporcionalmente. Se entiende entonces, que la estrategia del gobernador se basó en consolidar su apoyo dentro de sus bases partidarias; beneficiando a aquellos distritos leales- en donde obtuvo una victoria electoral el intendente que represento a su partido en las elecciones- y particularmente a los votantes de dichos distritos. No se beneficiaron de las transferencias el electorado que voto por el partido del gobernador pero en municipios en donde este no triunfó y que por lo tanto presentan un color partidario distinto al del gobernador.

Linear regression

Number of obs = 668
 F(10, 657) = 3.70
 Prob > F = 0.0001
 R-squared = 0.0500
 Root MSE = 190.18

transferencias2	Robust					
	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
votantesindecisos2	-.0420587	.2694535	-0.16	0.876	-.5711526	.4870351
colorpartidario	-21.48481	31.59686	-0.68	0.497	-83.5278	40.55818
colorpartidarioXindecisos	-.8666265	.344298	-2.52	0.012	-1.542684	-.1905693
votantesleales2	-.106129	.2521854	-0.42	0.674	-.6013156	.3890576
colorpartidarioXleales	1.079408	.3159235	3.42	0.001	.4590662	1.699749
nbi2	.5798392	.3040316	1.91	0.057	-.0171515	1.17683
empleopublico2	-.9115914	.3039213	-3.00	0.003	-1.508366	-.3148173
salud2	-.3995268	.2988252	-1.34	0.182	-.9862943	.1872408
poblacion	.0000545	.0000542	1.00	0.315	-.000052	.000161
densidadpoblacionporkm22	.078101	.2136591	0.37	0.715	-.3414361	.4976381
_cons	375.827	36.91346	10.18	0.000	303.3444	448.3096

En cuanto a la variable votantes indecisos es necesario precisar que la medición de la misma se basa en la brecha entre la primera y segunda fuerza electoral en cada municipio. Se espera así que cuanto mayor sea la brecha menos transferencias reciban ya que la importancia de los votantes indecisos es menor. En cambio, cuanto menor es esa brecha, mayores transferencias deberían recibir proporcionalmente ya que se trata de una elección ajustada y la importancia de los votantes indecisos en este escenario cobra importancia. En el cuadro que muestra los resultados de la regresión realizada, vemos que al observar la variable votantes indecisos por color partidario, si se da un aumento del indicador en un 1%, las transferencias disminuyen un 0,86%. Sin embargo, esto sucede sí y solo sí se trata de municipios propios, es decir municipios con igual color partidario que el gobernador. En conclusión, la hipótesis de votantes indecisos se cumple pero solamente en los distritos en donde el gobernador ganó las elecciones anteriores y por lo tanto tienen el mismo signo partidario (municipio-provincia).

La variable votantes indecisos, de manera similar a la hipótesis anterior de votantes leales, solo se cumple en distritos leales. Nuevamente, el color partidario es condición necesaria para el cumplimiento de la hipótesis planteada. En este caso, dentro de los distritos leales, aquellos con mayor porcentaje de votantes indecisos, menos transferencias reciben. Se plantea una especie de “castigo” para aquellos distritos que perteneciendo al partido del gobernador, tienen votantes indecisos, se podría pensar como una especie de sanción por no haber logrado captar esos votantes. A su vez, se entiende que este comportamiento está basado en la poca importancia que generan los votantes indecisos cuando la elección está asegurada.

En este caso, el análisis la hipótesis planteada no se cumple por sí sola. La variable votantes indecisos cobra importancia si y sólo si hablamos de municipios alineados con el partido del gobernador. El modelo de votantes indecisos, como se mencionó anteriormente, sostiene que es beneficioso para el político “invertir” en aquellos votantes que oscilan ya que son los indecisos y por lo tanto los más fáciles de influir. Sostienen que en vez de invertir en votantes leales, es decir en votantes que ya votan por el partido, es de mayor utilidad invertir en aquellos indecisos. Siguiendo esta premisa, la hipótesis planteada sostenía que debería haber más transferencias en distritos donde la victoria o la derrota del candidato se generó por una diferencia ajustada; ya que es en esos distritos donde los votantes indecisos, al oscilar de un partido a otro, pueden hacer la diferencia. . El análisis estadístico demuestra que el modelo de

votantes indecisos solo influencia las transferencias a modo de “castigo” dentro de los distritos leales, es decir que municipios leales con un alto porcentaje de votantes indecisos son “castigados” con menores transferencias.

Por lo que se observa, que en las transferencias en programas sociales que realiza la provincia de Buenos Aires a sus municipios, se tiende a sobre-recompensar a los distritos leales en donde cuantos más votantes leales tenga más transferencias recibirá y a su vez se castiga a aquellos distritos leales con mayor porcentaje de votantes indecisos. Como se mencionó anteriormente, tanto las hipótesis de “votantes leales” y de “votantes indecisos” no se cumplen por sí solas. En el caso de la primera variable, esta se cumple solamente en los distritos leales mientras que en el caso de la segunda variable, se evidencian menores transferencias a los municipios leales cuanto mayor sea el número de votantes indecisos en el distrito

En cuanto a la variable empleo público, observamos que su coeficiente es negativo, esto implica que a mayor porcentaje de empleo público en un municipio, menos transferencias recibe dicho municipio. En este caso entendemos que esto puede deberse al hecho de que el empleo está de alguna manera, reemplazando al programa social. El empleo público formaliza la demanda social, por lo tanto hay cierta necesidad social que es absorbida a través de la creación de puestos de trabajo municipales. Esto, en parte podría explicar el por qué los municipios con mayor porcentaje de empleo público recibieron menores transferencias de programas sociales. Sin embargo, también podría haberse esperado que el empleo público sea la forma en la que los municipios ejerzan el “patronazgo” (patronage). En este caso, se hubiera esperado que en municipios con un alto porcentaje de empleo público, existieran más votantes leales y a su vez más transferencias.

Conclusión.

A raíz del presente trabajo pueden plantearse algunas conclusiones acerca de las transferencias de recursos en el nivel municipal. Por un lado queda claro que los criterios utilizados para la coparticipación de recursos de la provincia a los municipios están desactualizados principalmente por no basarse en criterios de necesidad de la población y si en cuestiones anacrónicas como la superficie del municipio. Esta desigualdad en la distribución de recursos es conocida y ha sido debatida en numerosas ocasiones, incluso existió un intento, sin éxito, de

reforma de la Constitución Provincial para modificar esta situación. El laberinto de la coparticipación es confuso e injusto aun existiendo coeficientes de distribución (la provincia de Buenos Aires coparticipa el 16,14% de los recursos que nación le coparticipa). Sin embargo, resulta aún más desconcertante el intentar entender cómo, es decir con qué criterios, se distribuyen recursos de otra índole. En este trabajo pusimos énfasis en los recursos de tipo social, es decir aquellos recursos destinados para la implementación de planes sociales provinciales que se llevan a cabo en los distintos municipios.

La pregunta central se centró en base a qué criterios se distribuyen los recursos de carácter social de la provincia a los municipios. De acuerdo a los debates presentes en la literatura sobre federalismo fiscal, se plantearon dos lógicas, es decir dos posibles respuestas a esta cuestión; que siguieran una lógica compensatoria o una lógica táctica. Asumiendo que se trata de una lógica táctica nos planteamos una segunda pregunta; ¿los políticos invierten más recursos en sus votantes leales o en los votantes indecisos? En otras palabras, ¿qué distritos se benefician más?

En cuanto a la primera pregunta, el presente trabajo sugiere que los políticos siguen una lógica táctica por sobre la lógica compensatoria. En general, la literatura sobre transferencias y en especial las discrecionales concuerdan con este resultado. Sin embargo, la respuesta a la segunda pregunta planteada no es tan sencilla y tampoco lo ha sido para la literatura en general. No existe un consenso acerca de qué persiguen los políticos; incluso frente a una misma cuestión como es el reparto del Plan Trabajar han habido distintas posturas, aquellos que sostienen que el modelo predominante es el de votantes leales (core voters) (Lodola, 2005) y quienes por el otro lado, sostienen que el modelo que predomina a la hora de asignar recursos es el de votantes indecisos (swing voters) (Witz-Shapiro, 2006).

La respuesta encontrada en el presente análisis puso énfasis en otra variable, el color partidario. Según, el análisis estadístico realizado, esta es una variable decisiva ya que se vuelve condición necesaria para el cumplimiento de las hipótesis de votantes leales e indecisos. Es decir que, intentado responder la pregunta planteada, podemos decir que los políticos invierten más recursos en sus votantes leales, pero esto solo sucede en sus municipios-aquellos que pertenecen al mismo partido político que el del gobernador. Por lo que un mayor porcentaje de votantes leales dentro de un municipio leal implica una mayor transferencia de recursos. Sin

embargo, esta misma situación en un distrito opositor no arroja el mismo resultado, es decir no conlleva un porcentaje mayor de transferencias. Concluimos que se “premia” la existencia de votantes leales solamente en los distritos alineados con el partido del gobernador.

En cuanto a los votantes indecisos, ocurre algo similar. El supuesto planteado de que a mayor porcentaje de votantes indecisos, menos transferencias recibe el municipio se cumple solamente en los distritos leales. En los distritos leales cuanto mayor es el porcentaje de votantes indecisos menor es la transferencia que reciben proporcionalmente. Es por esto que mencionamos esta situación como una especie de “castigo” a los distritos que siendo leales, presentan votantes indecisos. En algún punto se castiga al intendente aliado por no poder captar esos votos. Mientras que en el caso de los votantes leales, a mayor porcentaje de votantes leales- votos captados- mayores transferencias recibirá proporcionalmente. Al cumplirse la hipótesis de los votantes indecisos pero solo en distritos leales, entendemos que no hay una estrategia de “búsqueda de votantes volátiles” en distritos pivotaes. No se está buscando captar nuevos votantes ya que solo se “premia” a los distritos leales. Pero al mismo tiempo solo se castiga a los leales también. Esto podría implicar que se busca captar solamente a los votantes indecisos de los distritos propios (alineados con el partido del gobernador) es decir aquellos que puedan llegar a hacer perder un distrito leal ya que entendemos que a menor brecha dentro de un distrito alineado más transferencias recibirá. Se podría pensar que el foco del gobernador esta puesto en retener a los distritos leales y es por esto que por un lado cuantos más votantes leales tiene un distrito propio mas transferencias recibe y a su vez; cuanto menor es la brecha entre la primera y segunda fuerza- y por consiguiente peligra la victoria de su partido- más transferencias recibe también. El análisis no arroja un curso de acción para los distritos con color partidario distinto.

Esto tal vez pueda explicar el alto grado de alineación que existe entre los municipios de la provincia de Buenos Aires y el gobierno provincial. A su vez, no debe perderse de vista que en el periodo analizado, estar alineado con el gobierno provincial también implicó estar alineado con el gobierno nacional. Una posterior investigación sobre las implicancias de esto podría aclarar la importancia para los municipios de estar alineados con el gobierno nacional.

Este trabajo, a diferencia del de Paniagua (2009), pone énfasis en la importancia de la variable color partidario de los distintos niveles para explicar la asignación de transferencias

discrecionales. Igualmente se debe tener en cuenta que ni la variable de votantes leales, ni la de votantes indecisos ni la de color partidario resultaron significativas por sí solas.

A su vez, contradice a la teoría normativa del federalismo fiscal (presentada anteriormente en el presente trabajo) ya que esta sostiene que las transferencias intergubernamentales persiguen criterios de necesidad material (Paniagua, 2009, p. 32). Los indicadores destinados a testear las hipótesis de demanda social no presentaron una relación negativa pero tampoco resultaron estadísticamente significativos. Tampoco resultó estadísticamente significativa la relación entre el peso político del intendente y el monto de transferencias recibidas. Se esperaba así que municipios leales con un alto peso político recibieran más transferencias proporcionalmente.

Un análisis de otro tipo de transferencias de la provincia de Buenos Aires a sus municipios permitirá comparar si cuestiones como la importancia de la variable color partidario o si la “premiación” a los votantes leales en distritos alineados se sostiene al analizar otro tipo de transferencia (sea esta condicionada o de otra índole). A su vez, mayor información acerca de los montos y recursos que reciben los municipios permitirá un análisis más profundo de las transferencias de la provincia a sus municipios. Por último, sería interesante poder establecer el peso que tiene el color partidario del poder nacional en las transferencias a nivel municipal, para esto sería necesario un cambio de gobierno y ver si esto modifica los criterios de asignación de recursos a los municipios.

Bibliografía

Andrenacci, L. (compilador) (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo libros.

Arroyo, D. (2010) La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/arroyodaniel.rtf>

Atlas Electoral Andy Tow. <http://andytow.com/atlas/totalpais/buenosaires/2007g-ds.html>

Bonvecchi, A y Lodola, G.(2010). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. Publius: *The Journal of Federalism*, pp.1-28.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo libros.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET. www.conicet.gov.ar

Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. www.cgp.gba.gov.ar

Cox, G W. (2010) Swing voters, core voters, and distributive politics. In Shapiro, Stokes, Wood, and Kirshner (Ed.), *Political Representation*. (pp. 342-357). 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, *Cambridge Books Online*. Web. 01 June 2015. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511813146.015>

Cox, G y McCubbins M. (1986). Electoral Politics as Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 42,2, 370-389.

Filippov, M. Ordeshook, P. C. Shvetsova, O. (2004). Federations and the Therotical Problem. In *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. (pp. 1-41). Cambridge University Press.

Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. En *Colección 16*: 83-122.

Gibson, E., Calvo, E. y Falleti T. (2004). Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En, Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. www.gba.gov.ar

Gould, A. (2001). Party Size and Policy Outcomes: An Empirical Analysis of Taxation in Democracies, en *Studies in Comparative International Development*, 36, 2: 3-26.

González, L. y Mammone, I. (2011). La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina. *Desarrollo Económico*; vol. 51.

Instituto Nacional de Estadística y Censos- INDEC. www.indec.mecon.com.ar

Lenarduzzi, J. La renovación política en el nivel local. Estudio de los casos de Quilmes, Lanús y Almirante Brown (2007-2009). UBA-CONICET.. Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE10/Ponencia%20Lenarduzzi%20Julieta.pdf

Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44, 176, 515-535. DOI: 10.2307/3655866

López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (2010, Diciembre 19). Reparto Desigual. *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4848-2010-12-25.html>

Mateo, L. (2010, Abril 3) La mayoría de los movimientos vecinalistas responde al oficialismo. *La Capital*. Disponible en: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2009/04/03/140151.htm>

McKay, D. *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*, Capítulos 3 (Estados Unidos), 4 (Canadá) y 5 (Australia).

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.
www.desarrollosocial.gba.gov.ar

Nazareno, M., Stokes, S. y Brusco, V. (2006,Abril/Junio). Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46, 181, p. 63-88. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4151101>

Paniagua, V. (2009, agosto). El uso de las transferencias discrecionales en el nivel subnacional: la construcción de coaliciones electorales y mayorías legislativas. Un estudio comparado de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Trabajo presentado en: IX Congreso Nacional de Ciencia Política - Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe - Ciudad de Santa Fe, Argentina. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/historiapolitica/seminario%20investigacion/paniagua.pdf>

Paniagua, V. (2012, Enero/Junio.). El Partido Justicialista y la asignación estratégica de recursos. Un estudio comparado del nivel subnacional en Argentina. *Revista SAAP* Vol 6. N°1.

Porto, A. (2003, Mayo). La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. *Documento de federalismo fiscal n°4*. Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía. Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed4.pdf>

Steinmo, S. (1993) *Taxation and Democracy*, New Heaven, Yale University Press.

Stepan, A. (2001) *Toward a new comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism*. En *Arguing Comparative Politics*. Oxford University Press.

Oates, W. (1999, Septiembre). An Essay on Fiscal Federalism, en *Journal of Economic Literature*, 37,3. pp. 1120-1149. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A>

Publicaciones Universidad de General Sarmiento. www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/n/.html

Ricker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston.

Repetto, F (2001 octubre). Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: Un análisis de lo sucedido en los años '90. Elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia.

Rofman, A. (2010) (compiladora). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Santarsiero, L. H. Algunas reflexiones en torno a las reformulaciones del plan más vida desde el análisis de documentos. Universidad Nacional de La Plata/ CONICET

Schwartz, G. y Liuksila, C. (1997). Argentina, en Ter-Minassian, T. (ed): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington DC, IMF

Senado de la Nación Argentina. Constitución Nacional 1994.
<http://www.senado.gov.ar/Constitucion/gobiernos>

Sotelo, R. (2009). Coparticipación municipal de la Provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Disponible en:
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3474/Documento_completo.pdf?sequence=1

Stokes, S., T. Dunning, M. Nazareno y V. Brusco. (2012). *Brokers, Voters, and Clientelism*, Yale University y Universidad Nacional de Córdoba.

Weitz-Shapiro, R. (2006). Partisanship and Protest: the Politics of Workfare Distribution in Argentina. *Latin American Research Review*, 41,3, 122-147. Disponible en: <http://lasa-2.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol41no3/weitz.pdf>