



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



**Sexto Seminario Internacional  
sobre Federalismo Fiscal  
26 de noviembre de 2001  
Pilar, Buenos Aires, Argentina**

**Análisis de las Transferencias Provinciales a los Municipios  
Bonaerenses  
José Sbattella**

**ANALISIS**

**DE LAS TRANSFERENCIAS PROVINCIALES**

**A LOS MUNICIPIOS BONAERENSES**

*LIC. JOSÉ SBATELLA*

*La Plata, setiembre de 2001*

## **INTRODUCCIÓN**

En la Provincia de Buenos Aires existe una ley de coparticipación municipal (Ley 10.559 y modificatorias 10.752 y 11.186) que establece cuáles son los criterios por los cuales la Provincia transfiere recursos a los municipios<sup>1</sup>. Sin embargo, esta no es la única forma en que la Provincia destina fondos a los municipios. En efecto, los préstamos del tesoro provincial, los subsidios, las transferencias y las obras públicas provinciales en los municipios, forman parte de una masa importante de recursos que tienen los municipios. Para tener una idea cabal de su significatividad e importancia, esta masa de recursos representa más del doble de los recursos transferidos en concepto de coparticipación.

Teniendo en cuenta que los recursos transferidos por coparticipación tienen una explicación por sí misma a través de los parámetros que establece la ley, y sin introducirse en la discusión acerca de la bondad o no de dichos criterios, el presente trabajo tiene como objetivo indagar a cerca de las variables que inciden en la decisión de transferir el resto de los recursos que reciben los municipios en carácter de transferencias del gobierno provincial. Estos recursos son los que en adelante serán llamados recursos transferidos “*discrecionales*” para distinguirlos de aquellos que resultan de la ley de coparticipación (aquellos que obedecen a la “*regla*”). Para dicho fin, se testearán las relaciones entre los recursos discrecionales y diversas variables seleccionadas a través de tests de hipótesis estadísticos.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la primera parte, se revisan algunos conceptos básicos vinculados a la teoría normativa del federalismo fiscal. En la segunda parte, se analizan en detalle las diversas formas de transferencias de recursos de la Provincia a los municipios, describiendo en particular los criterios que establece la coparticipación y cómo han evolucionado los decretos y leyes que le dan marco legal. En la tercera parte, se explicará la metodología del trabajo en donde se presentarán las series a utilizar, cómo se construyeron y qué significado tienen. En la cuarta parte, se procederá a realizar diferentes test de hipótesis a través de regresiones simples y múltiples procediéndose al análisis de los resultados. Por último, se presentarán las conclusiones.

---

<sup>1</sup> Otros mecanismos automáticos de transferencias directas son la descentralización administrativa tributaria y juegos de azar.

## **I. TEORÍA NORMATIVA DEL FEDERALISMO FISCAL**

Cuando se hace referencia al federalismo fiscal se está aludiendo a la estructura vertical de un sector público, compuesto por dos o más niveles de decisión, teniendo cada uno de ellos un número diverso de responsabilidades en materia de potestades tributarias y de gasto. El federalismo fiscal se define por las características y grado de distribución de competencias que existe entre los distintos niveles de gobierno. Este concepto abarca el grado de autonomía de decisión y equidad jurisdiccional, que caracteriza a los distintos niveles de gobierno con respecto al nivel superior.

Según Musgrave<sup>2</sup>, partiendo de la división de las Finanzas Públicas en tres ramas: servicios (asignación de recursos), distribución (redistribución del ingreso) y estabilización (estabilización económica) el federalismo fiscal plantea básicamente, que mientras las dos últimas ramas necesitan de la responsabilidad del gobierno central, por argumentos cuya racionalidad no es el objetivo debatir aquí, las políticas provenientes de la rama asignación deberían poder diferir entre estados, en función de las preferencias de sus ciudadanos, bajo el fundamento de que es posible verificar un mejor desempeño de la misma en el ámbito local para ciertos bienes públicos en un esquema de maximización del bienestar. La justificación se basa en la distinta jerarquía territorial que tienen los bienes públicos locales, por lo que el gobierno central debería proveer aquellos bienes públicos cuyos beneficios son iguales para todos los habitantes del país, a la vez que los gobiernos locales deberían comprometerse con la provisión de los bienes cuyos beneficios se producen en un ámbito territorial más reducido. Por tanto, en este sentido resulta interesante analizar sucintamente los conceptos estudiados por la teoría de la descentralización<sup>3</sup>.

Entre los argumentos que señalan las ventajas de la descentralización, primero puede mencionarse el de eficiencia económica, dado que siempre que existan considerables diferencias en las características espaciales de los bienes, y que las personas se diferencien en su gustos y preferencias por los bienes públicos, la descentralización puede mejorarla. En relación a esto, los aportes más relevantes fueron los efectuados por Tiebout<sup>4</sup> y Oates<sup>5</sup>, quienes prescriben la descentralización a partir de diferentes situaciones. En segundo lugar, y vinculado al argumento anterior, se tiene uno referido a la competencia por comparación e innovación, que se origina en la multiplicidad de municipios existentes, a partir de que los residentes de una jurisdicción pueden comparar la performance de su gobierno local con la de localidades vecinas y entonces ejercer un control más efectivo de sus autoridades. En tercer lugar, se ubica un argumento que considera la eficiencia administrativa a la que da lugar la descentralización a raíz de que en

---

<sup>2</sup> Musgrave, R. y P. Musgrave (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw Hill.

<sup>3</sup> Para más detalle, ver Tejeiro, M., "Reflexiones sobre la Descentralización", Primer Seminario Internacional Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, UNLP, La Plata, junio 1996.

<sup>4</sup> Oates, W., "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Jovanovich, inc. Nueva York, 1972.

un nivel inferior de gobierno el número de etapas administrativas entre la forma de una decisión y su ejecución es menor al ser más reducida la intermediación burocrática. Por otro lado, se cuenta con una serie de factores políticos que alientan los procesos de descentralización, y entre ellos pueden mencionarse: receptividad y responsabilidad política; diversidad; participación política, educación y desarrollo de liderazgos; autonomía política<sup>6</sup>.

Dadas las fuertes externalidades que genera la provisión de bienes públicos locales por parte de una jurisdicción, con un efecto derrame sobre jurisdicciones vecinas, si la autoridad municipal no internaliza los beneficios que recaen sobre las comunidades restantes, además de los recibidos por la propia comunidad, al momento de proveer el bien público o servicio en cuestión, la misma será subóptima. Este constituye uno de los argumentos principales a favor de la centralización. En este sentido, la teoría del federalismo fiscal propone dos posibles soluciones a este problema, que son:

1. proveer el bien público o servicio desde un nivel superior de gobierno que permita internalizar las externalidades (provisión centralizada del bien o servicio); o
2. establecer un régimen de transferencias intergubernamentales<sup>7</sup> que lleven a que el gobierno local provea la cantidad “óptima” del bien o servicio (generación de incentivos a la internalización).

Un argumento adicional a favor de la centralización ha sido el de las economías de escala en la administración tributaria, tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador como a los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco.

No obstante, el principal argumento contrario a la descentralización se basa en sus posibles efectos de inequidad horizontal y vertical. Por una parte, si la provisión de bienes públicos es decidida por los gobiernos locales, dos individuos semejantes pueden tener tratamientos fiscales distintos al vivir en comunidades distintas. Por otra, si la capacidad fiscal difiere entre municipios, se originarían variaciones en los niveles de provisión de ciertos servicios, situación que podría ser considerada socialmente inaceptable.

---

<sup>5</sup> Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures.” Journal of Political Economy, 1956.

<sup>6</sup> Para más detalle, ver Paraje, G. “La descentralización de los gastos. Algunas precisiones conceptuales”, en 30° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nac. de Córdoba)/Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Córdoba, 1997.

<sup>7</sup> Según la teoría normativa de las transferencias intergubernamentales, considerando este fin, sumando a que la recaudación tributaria de un nivel de gobierno no necesariamente resulta suficiente para financiar el total de sus erogaciones, a partir de que no se exige un equilibrio presupuestario a cada nivel de gobierno en un sistema federal, y a que por lo general las capacidades tributarias entre jurisdicciones difieren sustancialmente, las transferencias compensadoras a través del gobierno central son necesarias a efectos de evitar migraciones no deseadas entre jurisdicciones, y en este sentido se establecen dos tipos de subsidios intergubernamentales: los *aportes condicionados*, que son recursos destinados en forma discrecional a los gobiernos locales sujeto a la restricción de cumplir con una o varias pautas predeterminadas o referidas a su afectación, y los *aportes no condicionados*, cuya existencia se justifica mediante razones de equidad (transferencias de nivelación o igualación), con mayores sumas transferidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, con el objetivo implícito de redistribución del ingreso en la sociedad.

A modo de conclusión puede precisarse que, en realidad, la elección entre descentralización o centralización es más bien una cuestión de grado. El grado máximo estaría representado por una situación donde el gobierno local escoge el gasto en cada bien local y su financiamiento, sin transferencias compensatorias entre jurisdicciones. En el otro extremo estaría el caso de municipios que administran el gasto en servicios, pero su monto, composición y financiamiento vienen dados por niveles de gobierno superiores. En consecuencia, lo que debe elegirse al diseñarse una política de descentralización es, en definitiva, el grado óptimo de su aplicación.

## **II. TRANSFERENCIA DE RECURSOS DE LA PROVINCIA A LOS MUNICIPIOS**

### *A. Régimen de coparticipación municipal de impuestos*

Una alternativa adicional para coordinar la percepción y distribución de los recursos entre jurisdicciones de niveles diferentes, consiste en el diseño de un régimen de coparticipación de impuestos. Dada la existencia de desequilibrio vertical, según se notó con anterioridad, la finalidad de la coparticipación de impuestos es transferir recursos financieros de uno a otro nivel de gobierno.

De acuerdo a lo ya expuesto respecto de la falta de correspondencia entre las decisiones de gastos y de recaudación en los gobiernos locales, y las ventajas y desventajas de la descentralización, la coparticipación municipal impositiva surge a raíz del estrecho vínculo que guarda con las limitaciones que las municipalidades tienen respecto de las potestades tributarias y, por ende, en el financiamiento de sus erogaciones a través de recursos propios.

En la Provincia de Buenos Aires, las municipalidades gozan de autarquía administrativa gracias a la Ley Orgánica de municipalidades, pero no pueden instrumentar su propio sistema fiscal al carecer de potestad tributaria originaria, contando únicamente con atribuciones delegadas por las provincias para fijar tasas y contribuciones menores<sup>8</sup>. Por tal motivo resulta imprescindible darles la suficiente autonomía económico-financiera para llevar a cabo aquellas funciones o gastos que serían mejor desempeñadas en el ámbito local, de acuerdo a lo antes dicho. El instrumento por excelencia a través del cual el gobierno provincial puede dotar a los municipios de la autonomía suficiente con los incentivos adecuados, lo constituye el Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos. A través de este régimen se han ido convalidando principalmente las políticas de ingresos y gastos que los gobiernos locales han ejecutado a lo largo del tiempo. El régimen vigente de coparticipación municipal de impuestos está regido por la ley

---

<sup>8</sup> Para más detalle ver Orsaria, A. "La autonomía de los municipios, sus consecuencias tributarias, y su vinculación con el control de los ingresos municipales", en 30° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Córdoba)/Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Córdoba, 1997.

10.559 sancionada en octubre de 1987, luego modificada parcialmente por la ley 10.752 en el año 1988 y la 11.186. A continuación se comentará brevemente la evolución del régimen de coparticipación centrando el análisis en tres ejes: la magnitud de la masa coparticipable global, la distribución primaria entre la provincia y los municipios y los criterios determinantes de la distribución secundaria entre municipios.

El régimen de la ley 9.478/80 y 9.347/79. Hasta la sanción de la ley 9.478 (09/01/80) coexistían dos regímenes de coparticipación, uno introducido por la ley 8.631, basado en un criterio redistributivo, y el otro, introducido a través de la ley 8.709, que seguía un criterio devolutivo. Simultáneamente, se tenía la ley 8.796 que legislaba sobre la distribución de fondos provenientes del PRODE y Casinos entre las municipalidades con establecimientos hospitalarios. El nuevo régimen dispuso:

- En cuanto a la distribución primaria, el 9,25% de los ingresos provinciales en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Sellos, Tasas Retributivas y Coparticipación Federal de impuestos se distribuye entre los municipios.
- Considerando la distribución secundaria, los porcentajes considerados son:
  - 1) 93% de la masa coparticipable se repartiría entre todos los partidos según los criterios que se enuncian a continuación:
    - ✓ 60% en proporción directa a la población;
    - ✓ 30% de acuerdo a la inversa de la capacidad tributaria;
    - ✓ 10% en proporción directa a la superficie del partido.

La inversa de la capacidad tributaria es un nuevo ponderador incorporado para otorgar mayor equidad al reparto de fondos al considerar el caso de los municipios con una base económica más débil. Por representar el único criterio redistributivo de la coparticipación municipal, se detallará con mayor detalle su significado. El significado del coeficiente de la inversa de la capacidad tributaria *per capita* (CICTPC) es que aquellos municipios que posean una capacidad tributaria potencial baja, recibirán más coparticipación que aquellos municipios que tengan una alta. Y es precisamente en este sentido que representa el único criterio con carácter redistributivo de la ley de coparticipación<sup>9</sup>. Este coeficiente, ponderado por la población se puede resumir con la siguiente fórmula:

---

<sup>9</sup> Para el cálculo del CICTPC no se tiene en cuenta la recaudación efectiva realizada por el municipio sino la recaudación potencial, para lo cual se toman cuatro tasas relevantes de los municipios, de acuerdo al Art. 2 de la Ley 10.559: Alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública, Conservación, reparación y mejoramiento de la red vial, Inspección de seguridad e higiene y Control de marcas y señales. Para determinar la capacidad potencial de los municipios para cada una de dichas tasas, se definen bases impositivas y alícuotas homogéneas. En el caso de las dos primeras se considera la valuación fiscal urbana y rural respectivamente, como las bases impositivas, y se les aplica una alícuota uniforme. En el caso de las dos restantes, se construye una alícuota que resulta de prorratear el número de empleados de la industria y comercio de cada municipio (para el caso de la tasa de inspección de seguridad e higiene) y del número de cabezas de ganado (para el caso de la tasa de control de marcas y señales), y se establecen bases impositivas homogéneas para todos los municipios. El resultado de multiplicar las alícuotas por la base impositiva de cada tasa, representa la recaudación potencial.

$$CICT_i = \frac{(\frac{1}{CTP/N_i}) \times N_i}{\sum_{i=1}^{134} ICT_i} \times 0.1334$$

donde  $i = 1.....134$  (municipios); CICT es el coeficiente de la inversa de la capacidad tributaria *per capita* ponderada por la población; CTP representa la Capacidad tributaria potencial; N es la población; ICT indica la Inversa de la capacidad tributaria *per capita* ponderada por la población., y 0.1334 señala la incidencia de este criterio en el total coparticipado.

Una vez obtenido el coeficiente, se lo multiplica por el monto de la coparticipación total, obteniéndose así el monto que recibe cada municipio en concepto de Inversa de la capacidad tributaria.

2) 7% a los partidos con hospitales municipales con internación, fondos que, junto al 100% de lo producido del PRODE, se distribuían en base al costo del servicio, el cual se estimaba mediante la ponderación del número de camas con el factor de ocupación y el nivel de complejidad de los establecimientos hospitalarios.

A raíz del proceso de municipalización de servicios y funciones iniciado a fines de los '70 en la provincia, diversos partidos debieron hacerse cargo de los establecimientos hospitalarios y otros servicios de acción social que hasta el momento tenía el gobierno provincial. Por ello en Junio de 1979 se sancionó el decreto-ley 9.347 estableciendo una primera asignación de fondos a los municipios en cuestión durante el mismo año en que tuviera lugar la municipalización del servicio, mientras que para los años posteriores se transferirían los fondos para financiar los gastos de los establecimientos, transferencias que se convirtieron en un régimen especial paralelo al funcionamiento de la coparticipación. Este régimen especial no sólo se justificaba, además de por la necesidad de transferir los recursos junto con los gastos, por las externalidades generadas por los servicios de salud.

Dada la coexistencia de ambos regímenes, las municipalidades con establecimientos asistenciales propios recibían un tratamiento distinto (se les asignaban los fondos correspondientes al porcentaje establecido por la ley 9.478) a aquel percibido por aquellos municipios con servicios de salud transferidos (que adicionalmente recibían los montos derivados de la ley 9.347). A partir de la carencia de justificación para el mantenimiento de este trato diferencial entre jurisdicciones como consecuencia del proceso de municipalización hospitalaria, surge la necesidad de unificar ambos regímenes de modo tal de eliminar las diferencias señaladas y poner en pie de igualdad a los municipios con establecimientos hospitalarios propios y aquellos con servicios transferidos desde la provincia, incorporando las transferencias de recursos destinados a financiar los servicios de salud.

No obstante ello, la decisión adoptada estuvo sujeta a críticas debido a que el cambio de régimen



reforzaba la falta de correspondencia entre la decisión de gastos y de recaudación en los municipios afectando negativamente los incentivos a una mayor responsabilidad fiscal, ya que mientras que la recaudación coparticipada varía con el ciclo económico, los gastos en salud se asocian a la demanda y a los costos de provisión menos sensibles al ciclo.

El régimen de la ley 10.559. En Octubre de 1987 se sanciona la ley 10.559, estableciéndose entonces un régimen unificado de coparticipación de impuestos. Los cambios relevantes introducidos son:

- Respecto de la distribución primaria, se tiene un aumento del coeficiente de distribución, pasando de 9,25% a 14,4%. Este porcentaje se aplicaría a la masa coparticipable integrada por los ingresos percibidos por la provincia en concepto de: Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Automotores, Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal (luego de la correspondiente deducción de los aportes por seguridad social al Instituto de Previsión Social), y a esto debe sumarse la asignación de fondos del PRODE y la de Casinos.
- En lo referente a la distribución secundaria, se tiene lo siguiente:
  - 1) 60% de los ingresos provinciales coparticipables se distribuiría entre las municipalidades de acuerdo a los siguientes criterios:
    - ✓ 23% en relación inversa a la capacidad tributaria *per capita* ponderada por la población;
    - ✓ 15% en proporción directa a la superficie del partido<sup>10</sup>;
    - ✓ 62% en proporción directa a la población<sup>11</sup>.
  - 2) 35% entre las que posean establecimientos oficiales para atención de la salud con o sin internación, considerando para ello el perfil de complejidad, el número de camas, y un factor de ocupación.

Estos parámetros son utilizados tanto para los municipios con establecimientos propios como para aquellos con servicios de salud transferidos, por lo que fueron eliminados los tratamientos diferenciados existentes entre municipalidades en este sentido. Adicionalmente, estos municipios recibirían todo el producido del PRODE y un porcentaje del producido de la explotación de Casinos.

- 3) 5% entre las municipalidades que tuvieran servicios o funciones transferidas por el Decreto-Ley 9.347/79, a excepción de los servicios de salud pública.

---

<sup>10</sup> Tanto este prorrateador como el anterior son considerados como redistributivos, que son aquellos que asignan la coparticipación beneficiando en forma directa o indirecta a distritos con bajos niveles de actividad económica o demográfica. En el primer caso, el objetivo implícito es beneficiara los municipios caracterizados por un bajo nivel de transacciones económicas y que entonces recaudan una menor proporción de impuestos, por lo que se pretende que perciban una mayor cantidad de recursos de la que recibirían si únicamente se tuviera en cuenta un criterio devolutivo (aportes de igual magnitud a lo recaudado en la comuna). En el segundo caso, a través de parámetro quedado por la superficie de cada partido se asigna un peso mayor a mayor superficie del distrito.

<sup>11</sup> Se lo considera un prorrateador proporcional ya que se supone que las jurisdicciones de mayor densidad poblacional recibirán un monto superior en concepto de coparticipación.

A partir de las modificaciones introducidas puede observarse un incremento del ponderador según superficie, pasando del 10% al 15%, sobre todo a expensas del criterio de la inversa de la capacidad tributaria, que disminuyó en 7 puntos porcentuales (de 30% a 23%), beneficiándose así a los municipios de gran extensión y relativamente baja población, tal como los partidos rurales.

El régimen de la ley 10.752. En diciembre de 1988 se sanciona la ley 10.752 modificando a la ley 10.559. No obstante, es posible adelantarse y expresar que la modificación introducida no implicó un cambio sustancial respecto de la anterior legislación, sino que principalmente tendió a profundizar los lineamientos generales de la misma. Los cambios introducidos se exponen a continuación.

- En relación a la distribución primaria, se incrementa el coeficiente de distribución del 14,14% al 16,14%, manteniéndose invariables los impuestos que conforman la masa coparticipable, aunque se eliminó la deducción de los aportes al Instituto de Previsión Social de la Provincia.
- En cuanto a la distribución secundaria, se tiene un aumento de la proporción de fondos recibidos por los municipios con establecimientos hospitalarios, de modo tal que ahora se tiene:
  - 1) 58% entre todas las municipalidades, según los mismos parámetros empleados por la ley 10.559.
  - 2) 37% entre aquellas con establecimientos oficiales para atención de la salud con o sin internación.
  - 3) 5% entre las municipalidades con servicios o funciones transferidas por el decreto-ley 9.347/79, a excepción de los servicios de salud.

Con el objeto de determinar una nueva distribución de los fondos entre las municipalidades con establecimientos hospitalarios, se creó una Comisión Especial integrada por los Ministerios de Economía y Salud. Los nuevos criterios de asignación se fijaron mediante la ley 10.820 (1989), la cual conserva los criterios utilizados en la ley 10.559, que considera como una medida del gasto los desembolsos realizados en infraestructura de los establecimientos con internación, y agrega otros con el objetivo de contemplar las diferencias de productividad entre los mismos. Así, una vez determinado el 37% del total de fondos coparticipados en concepto de salud, dichos montos se distribuyen:

- ✓ 35% en proporción directa al producto resultante de computar el número de camas disponibles, el perfil de complejidad y el porcentaje ocupacional de camas en los establecimientos con internación de cada partido.
- ✓ 25% en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos (con o sin internación) de cada partido.
- ✓ 10% en proporción directa al número de egresos registrados en los establecimientos con internación de cada partido.
- ✓ 20% en proporción directa al número de pacientes-días registrados en los establecimientos con

internación de cada partido.

- ✓ 10% proporcionalmente al número de establecimientos hospitalarios sin internación de cada partido.

Obsérvese que según este prorrateador, en la determinación de los porcentajes correspondientes a cada partido participan indicadores por el lado de la oferta y de la demanda efectiva, sin embargo no se emplea ningún criterio de distribución de acuerdo a las necesidades de la población (demanda potencial del servicio). Por otro lado, cabe aclarar que aunque esta parte de la coparticipación se distribuye por salud, la ley no establece un fin específico a dichos fondos, por lo que no se encuentran afectados a ningún destino en particular. Por su parte, el resto de los prorrateadores establecidos por la ley contempla la transferencia de funciones o servicios realizada por la provincia a los municipios.

Con esta modificación, las municipalidades con establecimientos oficiales para la atención de la salud reciben una mayor proporción de los ingresos coparticipables por dos vías: por el aumento de la distribución primaria (que pasa de 14,4% al 16,4%), y por el aumento en dos puntos porcentuales del coeficiente destinado al sector salud.

Por último, respecto de los coeficientes de distribución vale hacer los siguientes comentarios:

- ✓ que el indicador de la inversa de la capacidad tributaria no presenta grandes alteraciones si se tiene en cuenta que el seguimiento de las estadísticas necesarias para la construcción del coeficiente es muy espaciado<sup>12</sup>, y los cambios en la población son muy graduales.
- ✓ que por la razón antedicha, los prorrateadores de la población (criterio por el cual los municipios reciben gran parte de la coparticipación) tampoco presentan grandes cambios.
- ✓ que el coeficiente de distribución por superficie (lo que recibe cada municipio como porcentaje del total) obviamente permanece inalterado para cada municipio, vale decir que lo que recibe cada uno de ellos es proporcionalmente lo mismo.
- ✓ que con respecto a la distribución por los indicadores de salud, este es el único criterio que puede alterarse, ya que depende la demanda de los servicios de salud que presente cada municipio<sup>13</sup>.

Resumiendo. del total coparticipado a los municipios la única forma de alterar el monto recibido por cada municipio en el corto plazo es, aumentando la masa coparticipable que distribuye la provincia (distribución primaria), o a través de una mayor demanda de servicios de salud del municipio respecto de los demás. La otra posibilidad para aumentar los fondos transferidos a los municipios es ajena a la ley de coparticipación y está dada por las transferencias discrecionales. Seguidamente se describirá en qué consisten y se intentará determinar las variables de las que dependen.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, la valuación fiscal urbana y rural de los municipios cambió en los últimos 7 años sólo dos veces.

<sup>13</sup> A menudo este criterio de coparticipación ha sido muy cuestionado ya que produce incentivos en los gobiernos municipales a inducir mayor demanda a través de la oferta.

## *B. Las transferencias discrecionales*

Ahora resta por comentar las transferencias discrecionales. Estas pueden agruparse en tres tipos:

- a. Subsidios y transferencias.** La mayor parte tiene que ver principalmente con el gasto social que ejecutan los organismos vinculados a los gastos sociales; tales son los casos de los organismos como el Consejo Provincial de la Familia y el Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires<sup>14</sup>, ambos dependientes de la Gobernación de la Provincia. También resultan relevantes las transferencias del Instituto de la Vivienda, la Dirección General de Escuelas, la Dirección de Vialidad, etc.
- b. Préstamos.** Son principalmente realizados por el Tesoro Provincial y por el endeudamiento de los municipios a través de los bonos de consolidación provinciales (Ley 11.192). Asimismo, se encuentran los préstamos otorgados por el Instituto de la Vivienda, del SPAR (para abastecimiento de agua potable en varios partidos) y préstamos del Programa de Fortalecimiento Municipal.
- c. Obras públicas con incidencia directa en el municipio.** La Provincia de Buenos Aires genera infraestructura a los distritos municipales a través de la obra pública. Si bien no representa una transferencia en términos de efectivo para el municipio, esto no significa que éstos no puedan decidir, previo acuerdo con la Provincia, dónde se encuentran las necesidades de infraestructura para la comuna que de otra manera tendrían que haber sido solventadas por el municipio. Otro punto a destacar respecto de la obra pública provincial es que no toda puede ser atribuible geográficamente a la jurisdicción de un municipio en particular. En el presente trabajo sólo se toma en cuenta aquella inversión pública que específicamente se puede computar a los municipios en particular, dejando de lado aquellas de impacto regional que son de difícil imputación entre los municipios.

### *La importancia de las transferencias discrecionales*

En conjunto, las transferencias discrecionales representan más del 65% de las transferencias totales a los municipios (más precisamente, el 66,49%) y lo que se transfiere en concepto de subsidios y transferencias propiamente dichas<sup>15</sup>, es mayor en magnitud que la propia coparticipación (6.049 millones contra 5.431 millones). De la evolución de las mismas puede observarse que, a excepción de las obras públicas, tanto las transferencias y subsidios como los préstamos han crecido más que la coparticipación desde 1995; considerando el periodo 1995-1999 la coparticipación creció un 29,68% (respecto del año 1995), mientras que los subsidios y transferencias lo hicieron en un 36,96% y los préstamos en un 45,04%. Por su parte, las obras que las provincias realizan en los municipios experimentó una caída del

---

<sup>14</sup> En la nueva Ley de Ministerios el ente no figura como tal. Los fondos presupuestarios se dividieron en dos partes: una formando parte de un programa del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y otra en el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano.

40,45%, pasando de 537 millones en 1995 a 320 millones para el año 1999. No obstante, debe destacarse la gran magnitud que alcanzaron las obras públicas en el año 1997, en el cual más que duplicaron el monto asumido el año anterior, para retornar luego en 1998 a valores cercanos a los años previos y a partir de allí iniciar una fase descendente pronunciada. Si analizamos lo sucedido en el año 2000, puede observarse que los montos recibidos por los municipios en concepto de coparticipación fueron los únicos que se vieron incrementados (en un 10,48% respecto del año anterior). Si miramos los montos de las transferencias discrecionales se observa que los préstamos sufrieron una caída del 2,78%, los subsidios y transferencias disminuyeron en un 5,67%, a la vez que las obras públicas lo hicieron en un 14,97%, en relación al año anterior. En los cuadros se puede apreciar la evolución de las transferencias a los municipios (incluida la coparticipación) en los últimos seis años, así como la evolución de la participación relativa de cada uno de sus componentes.

#### **CUADRO N°1. Transferencias a los municipios en pesos corrientes**

<b>AÑO</b>	<b>Coparticipación</b>	<b>Subsidios y Transferencias</b>	<b>Préstamos</b>	<b>Obras</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1995</b>	732.868.701,10	849.537.933,16	237.019.215,83	537.361.840,79	2.356.787.690,88
<b>1996</b>	783.047.202,35	770.335.369,61	295.470.856,26	420.314.106,99	2.269.167.535,21
<b>1997</b>	936.431.151,91	1.086.397.627,33	267.794.517,29	873.653.448,01	3.164.276.744,54
<b>1998</b>	978.221.744,57	1.082.265.313,23	420.286.931,92	403.000.894,04	2.883.774.883,76
<b>1999</b>	950.411.671,68	1.163.523.962,38	343.771.628,79	320.007.297,25	2.777.714.560,10
<b>2000</b>	1.050.000.000,00	1.097.566.088,02	334.207.438,99	272.115.681,21	2.753.889.208,22
<b>TOTAL</b>	5.430.980.471,61	6.049.626.293,73	1.898.550.589,08	2.826.453.268,29	16.205.610.622,71

Fuente: *Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*

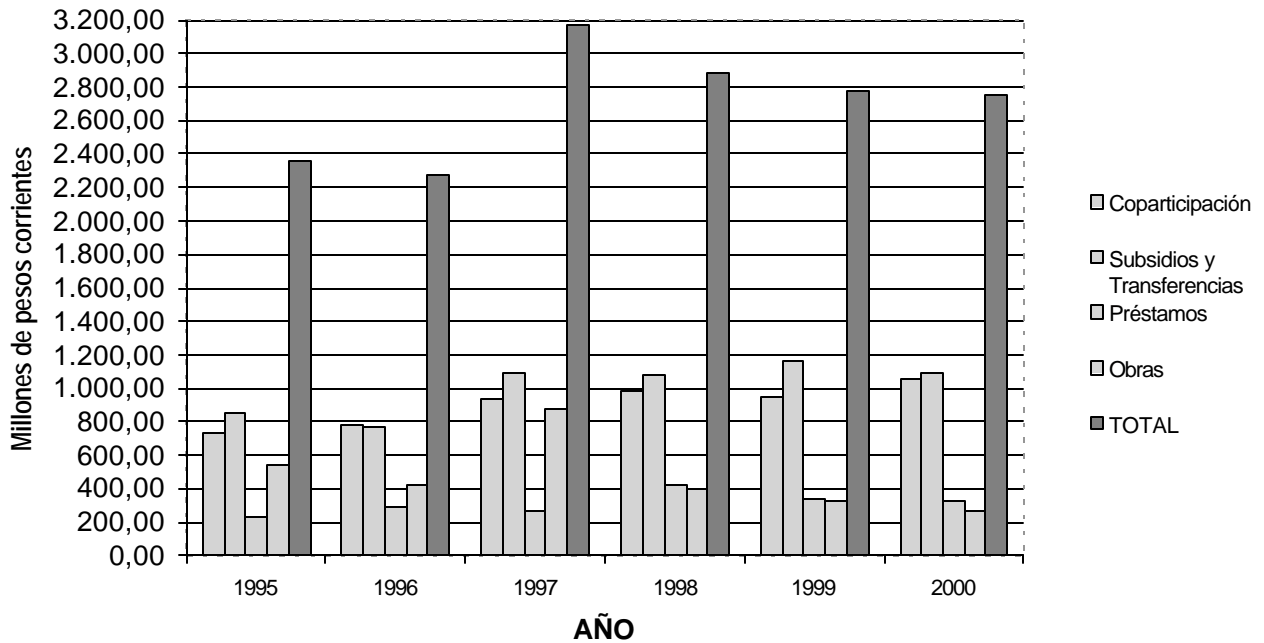
#### **CUADRO N°2. Transferencias a los municipios. Participación porcentual en el total**

<b>AÑO</b>	<b>Coparticipación</b>	<b>Subsidios y Transferencias</b>	<b>Préstamos</b>	<b>Obras</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1995</b>	31,10	36,05	10,06	22,80	100,00
<b>1996</b>	34,51	33,95	13,02	18,52	100,00
<b>1997</b>	29,59	34,33	8,46	27,61	100,00
<b>1998</b>	33,92	37,53	14,57	13,97	100,00
<b>1999</b>	34,22	42,25	12,38	11,52	100,00
<b>2000</b>	38,13	39,86	12,14	9,88	100,00

Fuente: *elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*

<sup>15</sup> Cuando se habla de transferencias propiamente dichas, se está haciendo referencia a una partida específica de las discrecionales. Cuando se habla de Transferencias totales, se hace referencia a la suma de la coparticipación más las transferencias discrecionales.

### Transferencias a los municipios. 1995-2000



Fuente: *elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*

A continuación se procederá a buscar variables que puedan explicar las transferencias discrecionales, para lo que seguidamente se definirán las variables que, de acuerdo a hipótesis consideradas, debieran explicar las transferencias que no están regidas por la Ley de coparticipación.

### III. ESTIMACIONES

#### A. Definición de las variables a utilizar

El objetivo de esta sección es definir algunos indicadores que nos permitan atribuirles poder explicativo a todas aquellas transferencias de la Provincia a los municipios que no están vinculadas con los recursos por coparticipación, esto es, los subsidios y transferencias (**SUBYTRANS**), los préstamos (**PREST**) y las obras públicas (**OBRAS**) de impacto municipal. Todas ellas engloban el rubro de transferencias discrecionales (**DISCRE**). Todas las variables explicadas están expresadas en términos *per capita* para el período considerado 1996-1999, por las razones que se esgrimirán en la metodología más adelante. Para el análisis de correlación y de regresión, se tomó un promedio anual del período.

Para explicar las variables anteriores se tomarán en cuenta dos tipos de indicadores. Por un lado, los indicadores correspondientes a criterios que tienen que ver con la justificación normativa de la

existencia de coparticipación de recursos. En este sentido sería dable encontrar que las transferencias son mayores en municipios con menor capacidad fiscal y/o mayor necesidad fiscal y, asimismo, que las transferencias se direccionan en aquellas comunas donde existe mayor insuficiencia de provisión de bienes públicos básicos (educación, salud, saneamiento) por tratarse de servicios que tienen un fuerte derrame en toda la comunidad. Así, se pretende ver si las transferencias discrecionales tienen como objetivo corregir los desequilibrios regionales entre las comunas. Por otro lado, se utilizarán una serie de indicadores que se relacionan con criterios positivos de distribución, que ayudan a comprender el funcionamiento en los hechos de la transferencia de recursos. En este sentido la gama de instrumentos a utilizar tienen que ver con las presiones, tanto políticas como institucionales, que se ejercen sobre los tomadores de decisiones.

En función de lo anteriormente expuesto, los indicadores seleccionados para ser utilizados como posibles factores explicativos de las transferencias discrecionales, son los siguientes.

Primero, se toma como variable explicativa de las transferencias discrecionales a los mismos criterios por los cuales se coparticipa por Ley. Esta variable está representada por los Coeficientes Únicos de Distribución (CUD) y representa la participación de cada municipio en el total transferido por ley una vez que se ponderaron los parámetros de la misma. La variable se denominará **COPART** y totaliza lo recibido por coparticipación por cada municipio en promedio, durante el período 1996-1999, en términos *per capita*, y se toma el promedio anual del periodo considerado. La relación es de interés ya que se quiere saber cuán cerca están los criterios de distribución discrecionales de los establecidos por ley, más allá de la discusión de la bondad o no de los prorrateadores utilizados en la ley.

El Índice de Desarrollo Humano incorpora tres elementos de igual ponderación: salud (medido a través de la esperanza de vida al nacer), educación (tiene en cuenta tasa de analfabetismo y tasa de matriculación) y nivel de vida de la población (tiene en cuenta la utilidad del ingreso *per capita*)<sup>16</sup>. Este indicador puede asumir valores entre 0 y 1; un mayor valor del mismo (valores cercanos a 1) implica mejores condiciones de desarrollo humano. La variable se denominará **IDH** y la información disponible sólo permite contar con los indicadores correspondientes al año 1998.

El tercer indicador que se tomará como una proxy del nivel de riqueza del municipio es la valuación inmobiliaria urbana *per capita* de las comunas, que se identificará como **VALUAURB**. La imposibilidad de contar con un registro del PBI de los municipios, obliga a buscar indicadores imperfectos como aproximación de la capacidad fiscal de los municipios. Los datos disponibles de la valuación fiscal urbana corresponden al año 1997 (última valuación realizada). Se supone que a mayor nivel de la variable VALUAURB, mayor es el nivel de riqueza de los habitantes de dicho municipio.

---

<sup>16</sup> Para más detalle ver, Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, 1998. Honorable Senado de la Nación.

Entre las variables explicativas se incluye a la población, variable **POBLA**, de cada distrito para determinar si el tamaño del distrito tiene poder explicativo de las transferencias discrecionales.

Dentro del grupo de variables explicativas a nivel positivo, se considerarán cuatro indicadores. Por un lado, un indicador que constituye un índice de influencia partidaria, pues refleja el grado de representatividad política del partido gobernante dentro del municipio; se denominará **PARTICIPJ**. Para ello se tomó la cantidad de votos al Partido Justicialista (color político de la administración provincial correspondiente al período 1996-1999, que se está analizando) en las elecciones a intendente respecto del total de votos a dicho Partido en toda la Provincia. Se supone que a mayor nivel del indicador, mayor nivel de presión sobre el gobierno provincial se posee para inducir transferencias<sup>17</sup>.

Otra variable explicativa dentro de esta gama de indicadores, que se llamará **HABPORREP**, es un indicador que muestra el grado de presión institucional, en el sentido de que refleja la presión ejercida a través de los legisladores provinciales que representan a los municipios. Para ello se tomó en cuenta el origen distrital (municipio de origen) de los legisladores de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Prov. de Bs. As. Para esta variable no importa el color político del representante sino la posibilidad de presión que genera cualquier legislador por el hecho de tener acceso más cercano a los órganos de decisión. En este sentido, el legislador está interesado en mantener su caudal electoral en su distrito y/o sección electoral y por ello forzará a obtener rédito (transferencias discrecionales en sus distritos) a través de su influencia hacia los órganos decisoriales. Para construir la variable, se tuvo en cuenta que durante el período de interés confluyeron legisladores de tres actos electorales diferentes<sup>18</sup> y, que cada representante al mismo tiempo tiene una doble representación. Por un lado, representa al conjunto de municipios de su distrito electoral (sección), y por el otro, al municipio propio de origen. Una vez establecida la cantidad de representantes por municipio y por año, se obtuvo un promedio del período. Luego el indicador se construyó dividiendo a la población promedio del municipio por la cantidad de representantes promedio del período, obteniéndose el grado de presión institucional entendido éste como la cantidad de habitantes por legislador o representante. A mayor cantidad de habitantes por legislador, menor presión institucional se ejerce para forzar transferencias discrecionales.

---

<sup>17</sup> Este indicador se define del siguiente modo:

$$Iip_i = \frac{Vpj_i}{\sum_1^{134} Vpj_i}$$

donde  $Iip_i$  es el índice de influencia partidaria del municipio  $i$ ;  $Vpj_i$  los votos al PJ en la elección a intendente e  $i$  el municipio;  $i = 1, \dots, 134$ .

<sup>18</sup> De los elegidos en 1993, para los dos últimos años de su mandato (96-97). De los elegidos en 1995 el mandato completo (1995-99) y de los elegidos en 1997 los dos primeros años de mandato (98-99).



La tercer variable, denominada **MUNIPJ**, tiene que ver con el color político del intendente de cada municipio y su coincidencia o no con el color del partido gobernante. De este modo se determina un indicador dicotómico que representa la influencia política de los distritos para obtener provecho de las transferencias del gobierno provincial. Por ende, esta variable dicotómica marca los municipios gobernados por intendentes del mismo partido político del gobernador durante la gestión 1996-1999.

El cuarto indicador de esta grupo es otra variable dicotómica que marca, dada la diferente realidad socioeconómica que tienen, si el municipio pertenece al denominado Conurbano Bonaerense o no. La variable se denominará **CONUR**.

### *B. Metodología*

El proceso metodológico consta de dos etapas. En primer lugar, se desarrolla un análisis de correlación entre las variables explicadas y las variables explicativas. Posteriormente, se implementa un análisis de regresión donde, tanto para las transferencias discrecionales totales como para cada uno de sus componentes, se construye un modelo uniecuacional.

Las ecuaciones que se procederán a analizar y estimar presentan la siguiente forma:

$$TD_i = \beta_0 + \beta_1 * COPART_i + \beta_2 * IDH_i + \beta_3 * CONUR_i + \beta_4 * VALUAURB_i + \beta_5 * POBLA_i + \beta_6 * PARTICIPPJ_i + \beta_7 * MUNIPJ_i + \beta_8 * HABPORREP_i + e_i$$

con  $i = 1, \dots, 134$

donde el subíndice  $i$  indica el municipio en cuestión, TD representa la variable de transferencia discrecional a considerar (subsidios y transferencias, préstamos, obras públicas o transferencias discrecionales totales), y el resto de las variables ya fueron definidas previamente.

Para la elaboración de las variables, tanto las transferencias discrecionales y sus componentes como las variables explicativas, se consideró el periodo 1996-1999. Esto se debe a dos razones:

- ✓ Primero, para no estar sujeto a fenómenos muy aleatorios que suceden en un año en particular.
- ✓ Segundo, para incluir en el mismo período la gestión de un único gobernante a nivel municipal (cada uno asumió el 10 de diciembre de 1995).

## **IV. ANÁLISIS DE CORRELACIÓN**

Para efectuar un análisis de la relación entre la variable dependiente y las variables independientes es preciso calcular el coeficiente de correlación lineal, el cual proporciona una idea de la dirección y magnitud de dicha relación entre las variables, consideradas de a pares. De esta manera, en la presente

sección se realiza un análisis de correlación a partir de los coeficientes de correlación de Pearson<sup>19</sup>. Los valores que puede adoptar este coeficiente se encuentran comprendidos en el intervalo cerrado [-1,1]. Su signo indica que las variables se mueven en la misma dirección (positivo) o en dirección opuestas (negativo). Por convención se ha establecido que si dicho valor es mayor a 0,5 en valor absoluto hay evidencia de una fuerte relación lineal entre las variables. Generalmente, una relación lineal alta entre la variable considerada como la dependiente y la explicativa da una idea del ajuste que probablemente tendrá la regresión. Si las variables son estadísticamente independientes el valor del coeficiente será 0. Asimismo se puede realizar un test de significatividad de los coeficientes de correlación a partir de la construcción de un test "t"<sup>20</sup>, el cual permite establecer el límite por debajo del cual un coeficiente no puede decirse que es distinto de cero con un cierto nivel de confianza, que aquí se considerará del 90%.

### CUADRO N°3. Coeficientes de correlación entre las variables

	COPART	IDH	PARTICIPJ	VALUAURB	HABPORREP	CONUR	MUNIPJ	POBLA
DISCRE	0.595	-0.295	0.088	-0.300	-0.239	-0.162	0.014	-0.221
OBRAS	0.514	-0.229	0.075	-0.258	-0.174	-0.141	-0.012	-0.162
PREST	0.600	-0.392	0.138	-0.235	-0.322	-0.286	-0.004	-0.310
SUBYTRANS	0.406	-0.262	0.033	-0.253	-0.259	-0.037	0.122	-0.226

#### Resultados del análisis de correlación

Del análisis de correlación se desprenden las siguientes conclusiones. En primer lugar, que las transferencias por coparticipación y discrecionales presentan una alta asociación positiva y significativa. Esto muestra cierta virtud de las decisiones discrecionales en el sentido de que van en la misma dirección de los parámetros fijados por la ley de coparticipación, más allá de la bondad o no de éstos últimos. El mismo comportamiento se observa para todas las partidas comprendidas por las transferencias discrecionales, siendo la correlación más fuerte en el caso de los préstamos y más débil si se consideran los subsidios y transferencias *per se*.

Segundo, las transferencias discrecionales y sus componentes tienen una clara correlación negativa y significativa con el índice IDH: municipios con mayores niveles de IDH, que reflejaría un mayor bienestar, se correlacionan con menores transferencias discrecionales, confirmándose así el resultado esperado: normativamente es dable de esperar que las autoridades provinciales transfieran recursos a los municipios cuyos habitantes tengan una necesidad mayor en términos de educación, salud y nivel de vida.

<sup>19</sup> Este coeficiente se define como  $r_{x,y} = Cov(x,y) / \sigma_x \sigma_y$ , siendo  $\sigma_x$  y  $\sigma_y$  los desvíos estándar de X e Y respectivamente.

<sup>20</sup> Para más detalle, ver Gujarati, D., "Econometría". Segunda Edición, MacGraw-Hill, 1992. Otra metodología puede verse en Garegnani, Lorena y Di Grecia, Luciano (1999), "Relación entre el ciclo económico regional y nacional: análisis del período 1961-1995", Jornadas de Finanzas Públicas, La Plata, 1999. En dicho trabajo se utilizan los errores estándar ajustados por autocorrelación para determinar su significatividad.

En tercer término, respecto de la variable VALUAURB, la misma arroja una correlación negativa y significativa con todos los componentes de las transferencias discrecionales, con excepción de los préstamos (no obstante, de la observación del valor  $p$  obtenido puede inferirse que esta variable resultaría relevante como explicativa de los préstamos con un nivel de confianza del 88,85%). Así, considerando el signo que adopta la variable en cada caso, puede decirse que niveles altos de valuación urbana *per capita*, indicativos de mayor riqueza se asocian con niveles menores de transferencias por habitante, lo cual constituye un resultado lógico esperado, desde el punto de vista normativo.

En cuarto lugar, se observa que la variable PARTICIPPJ, que muestra de algún modo la presión al gobierno provincial a través de la representatividad política de los miembros de su mismo color político, si bien evidencia una asociación positiva con los niveles de transferencias discrecionales *per capita* a las comunas, lo que indicaría una mayor presión por una mayor representatividad resultaría favorable en términos de una mayor percepción de transferencias discrecionales de cualquier tipo, no tienen significatividad en ningún caso. Por tanto, si bien el signo obtenido es el esperado, el resultado podría interpretarse como que las autoridades provinciales no han dejado influenciarse por los integrantes de su agrupación partidaria quienes, en base a la representatividad política que los respaldan, podrían tener interés en sacar provecho exigiendo mayores transferencias discrecionales.

Asimismo, se destaca la asociación significativa con la variable HABPORREP, lo que mostraría una vulnerabilidad de las transferencias discrecionales ante las presiones institucionales: a menor cantidad de habitantes por representante legislativo (mayor presión institucional), mayor es el nivel de transferencias por habitante. En el caso del nivel de población, variable POBLA, la correlación es negativa y significativa tanto para el total de transferencias discrecionales, como para cada uno de sus componentes, los préstamos y los subsidios, lo que implicaría que los municipios más poblados tienden a recibir transferencias discrecionales menores en términos *per capita*. Aquí vale hacer una salvedad, que luego será de utilidad cuando se lleve a cabo el análisis de regresión. Si se observan los coeficientes de correlación arrojados en este caso y en el de la variable HABPORREP, se ve que en para cada variable explicada adoptan un valor similar, coincidiendo en el signo. Ello se debe a la forma en que ambas variables se encuentran construidas y en cuanto al significado que presentan. Cuando se explicitó anteriormente la variable HABPORREP, quedó clara y específicamente definida su connotación política. Similar connotación puede asumirse en el caso de la variable POBLA si se considera que el “valor político” de un individuo es superior en una comunidad pequeña como consecuencia del mecanismo de representación en la legislatura provincial. Con esta interpretación queda explicada la similitud de ambas.

Posteriormente, la variable CONUR presenta una correlación negativa, que resulta significativa

tanto para las transferencias discrecionales totales, los préstamos y los subsidios, no siendo cierto ello en el caso de las obras públicas. Aquí vale la pena aclarar que el signo adoptado por el coeficiente depende directamente de una decisión política (recuérdese que esta variable integra el grupo de indicadores positivos), siendo una determinación regida por el juicio de valor que la autoridad gubernamental se formule al respecto, al decidir si resulta apropiado o no ayudar a aquellos municipios que conforman el conurbano bonaerense. Se verá luego el signo que arroje este coeficiente durante el análisis de regresión, cuando se tienen en cuenta el resto de las variables que se asumen como explicativas.

Por último, respecto de la variable MUNIPJ se tiene una correlación negativa pero no significativa en el caso de los préstamos y los subsidios, mientras que para las obras públicas y el total de transferencias la asociación positiva, significativa en el primer caso, pero no en el segundo. Por tanto, la influencia política de los distritos para obtener transferencias del gobierno provincial resulta únicamente relevante al tratarse de obras públicas que el gobierno provincial realiza en los municipios.

**CUADRO N° 4. Test de significatividad de los coeficientes de correlación**

		DISCRE	OBRAS	PREST	SUBYTRANS
<b>COPART</b>	Estadístico t	4.215	3.279	5.560	3.608
	valor p	<b>0.0000</b>	<b>0.0013</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0004</b>
	resultado	significativa	significativa	significativa	significativa
<b>IDH</b>	Estadístico t	-3.570	-2.964	-1.840	-2.330
	valor p	<b>0.0005</b>	<b>0.0036</b>	<b>0.0680</b>	<b>0.0213</b>
	resultado	significativa	significativa	significativa	significativa
<b>PARTICIPPJ</b>	Estadístico t	1.016	1.024	0.925	0.383
	valor p	<b>0.3116</b>	<b>0.3077</b>	<b>0.3565</b>	<b>0.7025</b>
	resultado	no significativa	no significativa	no significativa	no significativa
<b>VALUAURB</b>	Estadístico t	-2.483	-2.275	-1.602	-2.738
	valor p	<b>0.0143</b>	<b>0.0245</b>	<b>0.1115</b>	<b>0.0070</b>
	resultado	significativa	significativa	no significativa	significativa
<b>HABPORREP</b>	Estadístico t	-3.423	-2.706	-4.538	-3.559
	valor p	<b>0.0008</b>	<b>0.0077</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0005</b>
	resultado	significativa	significativa	significativa	significativa
<b>CONUR</b>	Estadístico t	-3.400	-3.072	-4.659	-0.551
	valor p	<b>0.0009</b>	<b>0.0026</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.5827</b>
	resultado	significativa	significativa	significativa	no significativa
<b>MUNIPJ</b>	Estadístico t	0.154	-0.130	-0.050	1.693
	valor p	<b>0.8781</b>	<b>0.8928</b>	<b>0.9598</b>	<b>0.0927</b>
	resultado	no significativa	no significativa	no significativa	significativa
<b>POBLA</b>	Estadístico t	-3.226	-2.592	-4.043	-3.510
	valor p	<b>0.0016</b>	<b>0.0106</b>	<b>0.0001</b>	<b>0.0006</b>
	resultado	significativa	significativa	significativa	significativa

## V. ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Si bien el análisis de correlación estaría mostrando cuál es el ajuste que presentan las variables en los casos de las regresiones simples, se está interesado también en cuantificar la relación lineal y analizar

su significatividad estadística considerando más de una variable explicativa. Para los resultados de las regresiones que se presentan en el cuadro resumen, se trabajó con un nivel de significatividad del 10% para aceptar la hipótesis nula de no relación entre las variables.

Para cada componente de las transferencias discrecionales se construye un modelo uniecuacional que incluye a todas las variables explicativas y luego, a través de un análisis de significatividad de los coeficientes de las mismas, se intenta obtener el modelo más parsimonioso posible que representa al proceso generador de los datos, utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Es preciso aclarar que, dado la similitud de las variables explicativa HABPORREP y POBLA, las regresiones que se corrieron sólo incluyeron a una de ellas, considerando que si ambas eran incluidas se daría lugar a la presencia de multicolinealidad, en cuyo caso las inferencias y análisis de los diferentes tests efectuados carecerían de validez. En todos los casos se corrieron dos regresiones, una excluyendo a la explicativa POBLA, y la otra, a la explicativa HABPORREP. En ninguna de las regresiones corridas para las transferencias discrecionales totales, los préstamos y las obras públicas las variables mencionadas resultaron significativas, y los coeficientes que sí lo hicieron adoptaron valores prácticamente similares. Es por eso que en el cuadro que presenta los coeficientes sólo se muestran los correspondientes a una sola de las regresiones. A tal fin se eligió presentar a los coeficientes resultantes de la regresión que considera a la variable HABPORREP, pensando en la mayor especificidad y representatividad que tiene en términos políticos. No obstante, cuando la variable explicada es SUBYTRANS, debido a que en cada una de las regresiones corridas la variable distinta considerada, POBLA en una y HABPORREP en la otra, resultó relevante, se exponen los resultados de ambas regresiones. Si se observan los coeficientes de las restantes variables significativas se verá que no presentan mayores diferencias entre ambas regresiones.

Por último, vale aclarar que las regresiones se corrieron utilizando la matriz de covarianza consistente con heterocedasticidad derivada por White para calcular los errores estándares y los estadísticos  $t^{21}$ . Ello permite tener un estimador consistente de la matriz de varianza para el vector de coeficientes obtenido del proceso de MCO.

### *Resultados del análisis de regresión*

Los resultados de las regresiones corroboran en algún sentido, y solo en algunos casos los encontrados en el análisis de correlación. A continuación se comentan los resultados más interesantes.

Respecto al total de transferencias discrecionales, la variable COPART resulta significativa y con el signo positivo esperado. De esta manera, se confirma que las decisiones discrecionales y los parámetros

---

<sup>21</sup> Para más detalle, ver Johnston y DiNardo. "Econometrics Methods", McGraw-Hill, EEUU, 1997, 163-166.

establecidos por la ley de coparticipación coinciden en su dirección. Según el valor del coeficiente, municipios con \$1 más de transferencia por coparticipación *per capita* tienen \$2,40 más de transferencias discrecionales por habitante, magnitud que indica la fuerte asociación existente entre las variables mencionadas. Por su parte, la variable IDH presenta el signo esperado, indicando que cuanto mejores sean las condiciones de desarrollo humano que presente un municipio, en términos de salud, educación y nivel de vida de la población, menores serán las transferencias discrecionales realizadas por la provincia, lo que evidencia cierta alineación de su política de transferencias con los objetivos normativos. En este sentido, cuanto más desarrollado se encuentre el municipio en cuestión, y en el extremo de máximo desarrollo (valor del índice igual a la unidad), las transferencias discrecionales *per capita* serán menores por un monto de \$5614,51; si se supone, por ejemplo, que el IDH aumenta en 0,01, entonces el municipio dejaría de recibir \$56,14 por habitante en concepto de transferencias a raíz de la mejora producida en el nivel de vida de la población, medido ello a través del mencionado índice. Por último, la variabilidad de la variable DISCRE está explicada por el hecho de ser o no municipio del Conurbano Bonaerense, ya que el regresor de la variable dummy correspondiente presenta signo positivo, y aquí el valor adoptado por el coeficiente respectivo indica que el municipio, por pertenecer al conurbano bonaerense, estaría recibiendo como transferencia discrecional una suma adicional por habitante que asciende a \$124,14, cuya justificación yacería en las realidades socioeconómicas dispares que experimentan, generalizando, los municipios que integran el mencionado conurbano y los que no. Nuevamente aquí debe hacerse mención al hecho de que el signo del coeficiente se halla directamente determinado por de una decisión política, inducida por el juicio de valor que tenga la autoridad gubernamental competente al respecto, al decidir si resulta apropiado o no ayudar a aquellos municipios del conurbano bonaerense. De este modo, que los municipios integrantes del conurbano se beneficien en términos de mayores transferencias discrecionales *per capita* implica una valoración sobre la asignación de recursos, que se formula el decisor político.

Respecto de los subsidios y transferencias propiamente dichos, primero se comentarán los resultados observados de la regresión en la que se incluyó entre las explicativas a la variable explicativa HABPORREP (excluyendo la población). Su variabilidad está explicada nuevamente por las variables COPART e IDH, ambas con el signo esperado, positivo y negativo respectivamente. En el primer caso, el coeficiente adopta un valor de 0,304, lo que señala que por cada peso que recibe en concepto de coparticipación anualmente un municipio en términos *per capita*, estaría percibiendo \$0,304 por habitante como subsidios y transferencias *per se*. Respecto del valor asumido por el regresor que representa la relación existente con el IDH al cabo de un año y por persona, se tiene que si el municipio llegara a estar en un punto de máximo desarrollo (nuevamente, cuando el valor del índice coincida con la unidad),

dejaría de percibir subsidios y transferencias propiamente dichas por \$1069,79 por habitante al término de un año. Asimismo, la dummy CONUR también es significativa y con signo positivo, y el valor del coeficiente establece que si un determinado municipio pertenece al conurbano, recibirá a su vez anualmente subsidios y transferencias *per se* por un monto de \$49,23 por habitante, esgrimiendo nuevamente razones de situaciones socioeconómicas desiguales para su justificación. Adviértase que este es el único caso en el que aparece significativa la variable representativa de presión institucional HABPORREP, y con el signo negativo esperado: a mayor cantidad de habitantes por legislador, menor capacidad de ejercer presión se tiene y, por ende, se perciben menores subsidios y transferencias. La conclusión que de este resultado puede derivarse es que resulta conveniente, desde el punto de visto del municipio, contar con representantes en la legislatura bonaerense, independientemente del origen político de los mismos y su diferenciación partidaria. Si se observa los resultados de la regresión corrida con la población como variable de control, el análisis de los coeficientes restantes es similar. En este caso, la variable POBLA es estadísticamente significativa, y también con el signo negativo esperado, dando señales que a medida que aumenta el tamaño de una comunidad, el valor político del que puede gozar un individuo se ve reducido, y entonces menores son las posibilidades de pujar por mayores subsidios y transferencias. No obstante, la magnitud del coeficiente es bastante pequeña.

Respecto de los préstamos, su variabilidad se encuentra explicada, por un lado, por la variable COPART, ya que resultó estadísticamente significativa y con el signo positivo esperado. Con mayor precisión, puede decirse que, de acuerdo al valor asumido por el coeficiente estimado, por cada peso adicional que se otorgue anualmente por habitante en términos de coparticipación municipal de impuestos, de acuerdo a los criterios establecidos por ley, \$0,27 serán cedidos como préstamos *per capita* a cada municipio. Otra vez, este resultado muestra que las decisiones discrecionales y los parámetros establecidos por la coparticipación siguen la misma dirección. Por su lado, igual que en los casos anteriores, el IDH implica una relación negativa con la variable explicada, siendo la magnitud asumida por el regresor aquí levemente superior al caso de los subsidios y transferencias *per se*, ya que arroja un valor de 1335, indicando ello que en caso de que un municipio se halle perfectamente desarrollado, de acuerdo a los elementos constitutivos del índice aquí considerados, dejaría de percibir préstamos por habitante en el año por \$1335. Vale destacar que, a diferencia de los casos previos, la dummy CONUR, no tiene relevancia alguna, al no resultar estadísticamente significativa. Esto mostraría que la política discrecional no contaría con los préstamos como un instrumento alternativo para la realización de transferencias a cada municipio de la provincia dependiendo de su pertenencia o no al conurbano bonaerense. La variable que por último terminó siendo significativa a la hora de explicar los préstamos que la provincia concede a los municipios

y que hasta ahora no había tenido intervención es la variable VALUAURB, cuyo coeficiente presenta un signo positivo aunque de una magnitud escasamente considerable. En efecto, municipios con mayores niveles de valuación urbana *per capita* presentan mayores niveles de otorgamiento de préstamos *per capita*, pero la sensibilidad de dicha relación es débil considerando que por cada peso de aumento de la valuación urbana por habitante los préstamos a otorgan por persona ascenderían a \$0,0016. A pesar de tal debilidad de la relación sería conveniente justificar su signo positivo, y en este sentido podría pensarse que la provincia tiene mayor predisposición a realizar préstamos a los municipios si sus habitantes evidencian un mayor nivel de riqueza, y por ende, aquellos presentan una mayor capacidad fiscal y así mayor solvencia para hacer frente a sus obligaciones y compromisos (en este caso, la cancelación de los préstamos oportunamente concedidos por el gobierno provincial).

Tomando las obras que la provincia efectúa en los municipios (medidas en términos *per capita*), se encontró como estadísticamente significativa a la variable COPART. Con el signo esperado, el valor que arroja su coeficiente indica que por cada peso que los municipios reciben en términos de coparticipación por persona en el año, la provincia realiza obras allí por un valor \$1,82 por habitante, otra vez, manteniéndose fiel a los parámetros representativos del régimen de coparticipación. La segunda variable relevante encontrada es el IDH, presentando su regresor el mismo signo negativo que ha venido arrojando hasta ahora aunque con una mayor magnitud, ya que aquí, si se tratara de un municipio con un IDH equivalente a la unidad, la provincia dejaría de realizar obras (en términos *per capita*) en dicho municipio por un monto de \$3471,67 al año. Así se ve que las obras constituyen la variable que dentro del conjunto de transferencias discrecionales mayor sensibilidad presenta respecto al IDH. Finalmente, la variable CONUR es relevante para explicar las obras que la provincia decide emprender en los municipios, teniendo presente la realidad, social y económica, que caracteriza a cada municipio que conforma el conurbano bonaerense y los que no. En este sentido, se tiene que por integrar el conurbano, un municipio se ve beneficiado con obras que realiza la provincia por un monto *per capita* anual de \$94,52.

Del análisis anteriormente expuesto podemos destacar que, por una parte, se tiene que las transferencias discrecionales presentan un comportamiento mayormente explicado a través de indicadores normativos. Los análisis de correlación y de regresión muestran que la política discrecional es muy consistente con los criterios establecidos por coparticipación y que también está en función de variables que marcan las necesidades sociales de las comunas (Índice de Desarrollo Humano, valuación urbana) según sea el tipo de transferencia. Asimismo, desde el punto de vista regional, se percibe una mayor relevancia del hecho de conformar el conurbano bonaerense a efectos de la percepción de todo tipo de transferencia (subsidios, préstamos y obras públicas). Aquí nuevamente deben tenerse presentes las



consideraciones efectuadas en términos de decisión política y juicios de valor: que los municipios del conurbano se beneficien deriva de la valoración que realice al respecto la autoridad provincial de turno.

Un hecho destacado del análisis de regresión es que ninguna de las variables que incorpora el color político (MUNIPJ y PARTICIPPJ) resultó significativa como tampoco lo fue la variable indicativa de posibles presiones a nivel institucional (HABPORREP), exceptuando el caso de los subsidios y transferencias. Para los subsidios y transferencias *per se*, se infirió que una menor representatividad institucional en los municipios, medida a través de una mayor cantidad de habitantes por representante tenía como consecuencia menores niveles de transferencias discrecionales *per capita*, en calidad de subsidios y transferencias. Así, puede concluirse que el conjunto de indicadores que se analizaron, relacionados con criterios positivos de distribución, representativas de las presiones, tanto políticas como institucionales, ejercidas sobre los tomadores de decisiones, prácticamente no contribuyeron a explicar el funcionamiento fáctico de las transferencias de recursos discrecionales, a excepción de caso citado.

#### CUADRO N° 5. Síntesis de resultados de las regresiones

		DISCRE	OBRAS	PREST	SUBYTRANS	SUBYTRANS
COPART	Coeficiente	2.404	1.818	0.267	0.304	0.313
	Estadístico t	4.067	3.104	7.204	3.210	3.334
	valor p	<b>0.0001</b>	<b>0.0023</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0017</b>	<b>0.0011</b>
IDH	Coeficiente	-5614.515	-3471.669	1334.996	-1069.792	-1110.806
	Estadístico t	-3.421	-2.094	-1.877	-1.697	-1.804
	valor p	<b>0.0008</b>	<b>0.0382</b>	<b>0.0627</b>	<b>0.0922</b>	<b>0.0736</b>
PARTICIPPJ	Coeficiente					
	Estadístico t					
	valor p					
VALUAURB	Coeficiente			0.0016		
	Estadístico t			1.969		
	valor p			<b>0.0510</b>		
HABPORREP	Coeficiente				-0.0023	
	Estadístico t				-2.638	
	valor p				<b>0.0094</b>	
POBLA	Coeficiente					-0.000089
	Estadístico t					-2.795
	valor p					<b>0.0060</b>
CONUR	Coeficiente	124.144	94.518		49.238	52.321
	Estadístico t	2.739	2.154		4.010	3.944
	valor p	<b>0.0070</b>	<b>0.0331</b>		<b>0.0001</b>	<b>0.0001</b>
MUNIPJ	Coeficiente					
	Estadístico t					
	valor p					
C	Coeficiente	4926.314	2929.696	1176.070	1008.663	1042.443
	Estadístico t	3.345	1.980	1.873	1.789	1.892
	valor p	<b>0.0011</b>	<b>0.0499</b>	<b>0.0633</b>	<b>0.0759</b>	<b>0.0607</b>
R2		<b>0.4065</b>	<b>0.2963</b>	<b>0.4649</b>	<b>0.2554</b>	<b>0.2550</b>
R2 ajustado		<b>0.3928</b>	<b>0.2800</b>	<b>0.4526</b>	<b>0.2323</b>	<b>0.2319</b>

## **VI. CONCLUSIONES**

En este trabajo se intentó indagar acerca de las variables que explican el comportamiento de las transferencias discrecionales del gobierno de la Provincia de Buenos Aires a los municipios. La importancia de esta búsqueda se basa en el significativo nivel transferido a las comunas bajo la modalidad discrecional.

El régimen de coparticipación municipal presenta dos problemas: uno, relacionado con el monto *primario*, y otro con la distribución entre los municipios. Respecto del primero, es claro que la proliferación de los mecanismos no automáticos de transferencias resultan una respuesta a la insuficiente cantidad de recursos de las transferencias por coparticipación. Respecto del segundo, tal como está construido el CUD, los municipios no tienen forma de alterar en el corto plazo un mayor nivel relativo de transferencias sino es a través de los coeficientes de salud. Este mecanismo tienen una gran perversidad ya que promueve en los municipios una política de inducir una mayor demanda de salud a través de la oferta.

Respecto de las transferencias discrecionales, en el presente trabajo se intentó explicar su comportamiento a través de indicadores normativos y positivos. Los análisis de correlación y de regresión muestran que la política discrecional es muy consistente con los criterios establecidos por coparticipación y que también está en función de variables que marcan las necesidades sociales de las comunas, como el IDH la valuación urbana, según sea el tipo de transferencia. Desde el punto de vista regional, se percibe una mayor relevancia del hecho de pertenecer al Conurbano Bonaerense en el caso de cierto tipo de transferencia (subsidios y obras públicas), excluyéndose los préstamos, con lo cual puede decirse que en este sentido la política gubernamental está orientada a brindar ayuda directa este tipo de municipios, considerando la realidad económica que, generalizando, presentan todos ellos. Más aún, si se tiene en cuenta que la variable valuación urbana, utilizada como aproximación del nivel de riqueza del municipio, resultó relevante únicamente en el concesión de préstamos en una relación directa, tal comportamiento es coherente con el anterior ya que el gobierno decide prestar dinero a aquellos municipios con capacidad de pago, a efectos de garantizarse, en algún sentido, su posterior devolución.

Asimismo, no hay evidencia estadística que muestre una relación directa entre política y transferencia discrecional. El único factor positivo relevante es el de la presión institucional: mayores niveles de representatividad del municipio a través de la legislatura bonaerense se asocian con mayores niveles discrecionales por habitante para la comuna, específicamente al tomar en cuenta los subsidios y transferencias propiamente dichas. Por consiguiente, a nivel municipal, y a efectos de la percepción de tales transferencias, es ventajoso contar con representantes en el poder legislativo provincial, sin considerar su origen político ni diferenciación partidaria.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Bird, R. “Descentralización fiscal: una revisión”, Primer Seminario Internacional Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, UNLP, La Plata, junio 1996.
- Carné, M. y Sbattella, J., “Complejidad tributaria: el monotributo y su incidencia sobre las PyMEs de la Prov de Buenos Aires”, en 30° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Córdoba)/Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Córdoba, 1997.
- Cuaderno de Economía N° 10, Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- Garegnani, L. y Di Grecia, L. “Relación entre el ciclo económico regional y nacional: análisis del período 1961-1995”, Jornadas de Finanzas Públicas, La Plata, 1999.
- Gasparini, L., “El financiamiento de los municipios. Una aplicación de la teoría y la experiencia internacional al caso de la Prov. de Buenos Aires”, UNLP, La Plata, 1997.
- González, P., “La coparticipación municipal: garantía mínima o convalidación de transferencias”, en Novedades Económicas, año 18, N°182, febrero 1996.
- Gujarati, D., “Econometría”. Segunda Edición, MacGraw-Hill, 1992.
- Informe de Coyuntura del Centro de Estudios Bonaerenses, N° 55 y N° 86, CEB, La Plata.
- Informe de Desarrollo Humano en la Prov. de Buenos Aires, 1998. Honorable Senado de la Nación.
- Johnston y DiNardo. “Econometrics Methods”, McGraw-Hill, 1997, EEUU.
- López Murphy, R. “Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva”, Primer Seminario Descentralización Fiscal y Regímenes Coparticipación Impositiva, UNLP, La Plata, junio 1996.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1980), Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw Hill.
- Nuñez Miñana, H., “Finanzas Públicas”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1994.
- Oates, W., “Fiscal Federalism”, Harcourt Brace Jovanovich, inc. Nueva York, 1972.
- Orsaria, A. “La autonomía de los municipios, sus consecuencias tributarias, y su vinculación con el control de los ingresos municipales”. 30° Jornadas de Finanzas Públicas, FCE (UNC)/CPCE, Cba. 1997.
- Paraje, G. “La descentralización de los gastos. Algunas precisiones conceptuales”, en 30° Jornadas de Finanzas Públicas, FCE (UNC)/CPCE, Córdoba, 1997.
- Piffano, H., “Federalismo fiscal: una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales”, Buenos Aires, 1995.
- Porto, A., “Federalismo Fiscal. El Caso Argentino”, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990.
- Tejeiro, M., “Reflexiones sobre la Descentralización”, Primer Seminario Internacional Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, UNLP, La Plata, junio 1996.
- Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures.” Journal of Political Economy, 1956.