

Coaliciones regionales, intereses territoriales y transferencias intergubernamentales en Brasil, Argentina y México

Este artículo analiza el diseño de las reglas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales en Brasil, Argentina y México y muestra que el contenido redistributivo de las fórmulas resulta de la interacción entre el balance de poder de las coaliciones legislativas de regiones con diferentes capacidades fiscales y los incentivos de carrera política para que los políticos subnacionales defienden los intereses territoriales de sus regiones.

Palabras clave: Federalismo fiscal, Distribución secundaria de recursos fiscales, Carreras políticas, Gobernadores, Legisladores.

Introducción

¿Cómo se distribuyen los ingresos fiscales entre las unidades subnacionales en sistemas descentralizados? ¿Por qué unos sistemas recompensan el esfuerzo fiscal y otros compensan desigualdades socio-económicas? Estas preguntas han encontrado una respuesta en la hipótesis institucionalista según la cual la proporcionalidad –o el sesgo– en la asignación de transferencias intergubernamentales se explica por la proporcionalidad o el sesgo territorial en la representación legislativa. Esta hipótesis asume que los políticos subnacionales defienden los intereses de los territorios que gobiernan o representan. Sin embargo, a la luz de los hallazgos acerca de los incentivos que introducen diferentes patrones carreras políticas, este supuesto es cuestionable. Los intereses territoriales que defienden los políticos subnacionales son variables y dependen de los incentivos de carrera política que enfrente.

Este artículo sostiene que el sesgo en la representación legislativa se refleja en sesgos en las fórmulas de distribución secundaria de los recursos fiscales cuando los legisladores encuentran incentivos para representar los intereses territoriales subnacionales. Para explorar la plausibilidad de este argumento, se analizan los efectos de la interacción entre el balance de poder entre coaliciones legislativas con intereses territoriales en conflicto y los incentivos para defender esos intereses sobre el diseño de las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales en tres casos de negociación de nuevas reglas: la descentralización establecida en la Asamblea Constituyente de 1987-1988 en Brasil, la Ley de Coparticipación Federal de 1988 en Argentina y la Ley de Coordinación Fiscal en México.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La primera sección presenta los dilemas distributivos de la descentralización fiscal, discute las hipótesis existentes para dar cuenta de la distribución secundaria de los ingresos fiscales. La segunda sección propone un modelo para explicar el diseño de diferentes fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales. El modelo construye sobre las hipótesis existentes acerca de las preferencias territoriales de los gobernantes en sistemas multinivel, los incentivos para defender intereses territoriales dependiendo del control de las carreras políticas y las fuentes de poder de coaliciones regionales en el congreso según la proporcionalidad en la representación territorial y partidaria. Un tercer apartado presenta el diseño de la investigación. La cuarta sección del artículo explora la plausibilidad de las hipótesis propuestas a través del análisis comparado de los tres casos. Las conclusiones resumen los resultados del trabajo.

La descentralización fiscal y sus dilemas distributivos

La descentralización fiscal, la organización vertical del sector público, asigna diferentes funciones e instrumentos fiscales a los distintos niveles de gobierno y debe resolver dos dilemas distributivos. El primer dilema es la asignación de responsabilidades de recaudación fiscal y de oferta de bienes públicos entre los diferentes niveles de gobierno y el segundo, la distribución de los recursos recaudados entre las unidades subnacionales.

Generalmente, el gobierno central es responsable de la administración de la estabilidad macroeconómica, de la redistribución, y de la oferta de bienes públicos globales mientras los gobiernos subnacionales lo son de la oferta de servicios locales (Oates, 1999). La distribución de responsabilidades de gasto y recaudación entre los diferentes niveles de gobierno da lugar a desequilibrios fiscales en las finanzas intergubernamentales porque los gobiernos subnacionales sólo en raras ocasiones alcanzan las economías de escala para una recaudación de impuestos consistente con sus requerimientos de gasto. Los desequilibrios fiscales son de dos tipos: verticales y horizontales. Los desequilibrios fiscales verticales surgen del desajuste entre facultades de recaudación y de gasto de los gobiernos subnacionales, los horizontales resultan de las diferencias entre las unidades subnacionales de un mismo nivel –por ejemplo, entre estados- en cuanto a sus capacidades fiscales. Estos desequilibrios son subsanados con transferencias intergubernamentales (Ahmad y Craig, 1997). En la dimensión vertical, los sistemas de transferencias intergubernamentales varían en torno a la proporción del ingreso público asignado a cada nivel de gobierno y la autonomía de la que gozan los gobiernos subnacionales para asignar los fondos recibidos. Los sistemas más descentralizados asignan una mayor proporción del gasto y una mayor autonomía de decisión a los niveles subnacionales de gobierno. En la dimensión horizontal, los sistemas de transferencias intergubernamentales varían en cuanto a los criterios que informan las fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales entre las unidades subnacionales. Por ejemplo, unas fórmulas están basadas en criterios de distribución que recompensan las capacidades o los esfuerzos de recaudación, y otras en criterios que buscan compensar desventajas en el desarrollo económicos o social de las regiones. Por último, las transferencias intergubernamentales difieren en el nivel de discrecionalidad con el que pueden ser asignadas; pueden ser discrecionales o automáticas. Las primeras quedan al arbitrio del gobierno –el legislativo y el ejecutivo- y resultan de decisiones particulares coyunturales. Las transferencias automáticas por el contrario están reguladas por fórmulas generalmente instituidas en leyes aprobadas por el congreso.

La mayoría de los estudios acerca de los procesos de descentralización fiscal se ha concentrado en dar cuenta de las distintas respuestas al primer dilema distributivo, la asignación de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. El segundo dilema de la

descentralización fiscal, la distribución secundaria de los recursos descentralizados entre las unidades subnacionales sólo ha sido explicado por una hipótesis institucionalista. De acuerdo con esta hipótesis, propuesta originalmente por Gibson, Calvo y Falleti (2004) y puesta a prueba más sistemáticamente por Dragu y Rodden (2011), la proporcionalidad –o el sesgo– en la distribución de las transferencias intergubernamentales entre las regiones depende del sesgo en la representación legislativa de las unidades subnacionales, en otras palabras, la sobre-representación legislativa propicia una distorsión en la distribución geográfica de las transferencias intergubernamentales y ésta beneficia a los territorios sobre-representados.¹

A pesar de la significativa contribución a la discusión de los dramáticos efectos de la sobre-representación sobre la descentralización fiscal, estos estudios se apoyan sobre un supuesto cuestionable: que los políticos subnacionales defienden los intereses territoriales de las regiones que gobiernan o representan. La sobre-representación afecta la distribución de los recursos entre las regiones a través de la negociación legislativa de las reglas de distribución secundaria de los ingresos fiscales (Gibson, Calvo y Falleti, 2004).² Para que la hipótesis sobre la relación entre el sesgo de representación y el sesgo de distribución sea plausible, los legisladores deben representar los intereses territoriales de sus estados o provincias. Sin embargo, no siempre los políticos encuentran incentivos para defender los intereses de los territorios que gobiernan desde el ejecutivo o representan en el legislativo.

¹ La sobre-representación legislativa, o el sesgo de representación, es la discrepancia entre la fracción de la población de una unidad geográfica y la fracción de escaños legislativos que le corresponden (Samuels y Snyder, 2001).

² Un segundo mecanismo a través del cual el sesgo en la representación legislativa propicia sesgos en la distribución de los recursos fiscales es la decisión del ejecutivo o el legislativo en la asignación de transferencias discrecionales. Según esta explicación, los recursos fiscales se asignan discrecionalmente beneficiando las regiones sobre-representadas a cambio de apoyo legislativo en el congreso (Gibson y Calvo, 2000). Este mecanismo puede explicar la distribución de transferencias discrecionales pero no el diseño de fórmulas automáticas institucionalizadas de distribución.

Como ya ha sido sugerido y puesto a prueba por las investigaciones sobre el comportamiento de los legisladores, la defensa de los intereses territoriales de sus estados por parte de los representantes no tiene lugar a menos que las reglas electorales los induzcan a responder a los intereses de las organizaciones subnacionales de su partido (Desposato, 2004; Samuels, 2003b). Si los incentivos para representar los intereses territoriales son variables, las hipótesis para explicar la distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales debería considerar el balance fuerzas entre las coaliciones legislativas con intereses territoriales diferentes y las incentivos para la representación de tales intereses.

Un modelo territorial de las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales

En sistemas federales –o con al menos dos niveles de gobierno- los actores implicados en el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales son los ejecutivos nacional y subnacionales y los legisladores. El diseño de las fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales resulta en algunos casos de acuerdos directos entre el presidente y los gobernadores; pero más frecuentemente requiere el pasaje de legislación específica, reformas constitucionales parciales y hasta reformas comprehensivas que involucran al congreso. Los procesos de negociación de la descentralización fiscal ponen en juego los intereses territoriales de los políticos nacionales y subnacionales. El modelo territorial para explicar el diseño de las fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales que propongo incluye los siguientes componentes: los tipos de fórmula, los intereses territoriales de los políticos en diferentes niveles de gobierno y en regiones con diferentes capacidades fiscales, los incentivos para la representación de intereses según el control de las carreras políticas.

Las fórmulas para asignar las transferencia intergubernamentales a las unidades subnacionales pueden basarse en dos criterios principales: esfuerzo fiscal o necesidades socioeconómicas (Inman y Rubinfeld, 1997). Las fórmulas basadas en las capacidades fiscales recompensan a los gobiernos subnacionales por su desempeño en la recaudación de impuestos y su contribución al crecimiento económico (Phillips, 1991). Las fórmulas

informadas por las necesidades socioeconómicas de las regiones buscan reducir las disparidades entre los ciudadanos de las unidades subnacionales de una federación (Allers y Ishemoui, 2011; Le Grand, 1975; Shah, 1996).

Los intereses territoriales de los políticos con respecto a las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales dependen del nivel de gobierno que controlan y de las capacidades fiscales de las unidades subnacionales que gobiernan (Falleti, 2005). Los ejecutivos nacionales, que son evaluados por la ciudadanía según su efectividad en administración del equilibrio macroeconómico, buscarán fórmulas de distribución secundaria que propicien el crecimiento económico y la disciplina fiscal (Blanchard y Schleifer, 2001; Rodden y Wibbels, 2002). Los ejecutivos subnacionales coinciden en su interés en una mayor descentralización de recursos a través de transferencias automáticas (no condicionadas) (Treisman, 1999), pero cuando de lo que se trata es de escoger fórmulas de distribución para resolver los desequilibrios fiscales horizontales entre las unidades subnacionales, la convergencia de intereses desaparece. Dependiendo de las capacidades de recaudación fiscal y del desarrollo socioeconómico de las regiones que gobiernan, los intereses de los políticos subnacionales con respecto a las fórmulas de distribución están en conflicto. Los gobernantes de regiones más desarrolladas económicamente preferirán reglas de distribución que privilegien la capacidad fiscal y los esfuerzos de recaudación mientras los políticos de regiones deprimidas económicamente defenderán el diseño de fórmulas compensatorias que impliquen algún tipo de redistribución de los recursos entre las regiones (Sawers, 1996).

Un tercer tipo de actor relevante en el diseño de las fórmulas para las relaciones fiscales intergubernamentales son los legisladores nacionales. Los legisladores no son beneficiarios directos de la distribución de funciones entre niveles de gobierno o de recursos entre unidades subnacionales, pero en la negociación de las fórmulas en el congreso pueden representar los intereses nacionales o subnacionales dependiendo de los incentivos que enfrenten según la estructura de sus carreras políticas. Si el control de las carreras políticas descansa en decisiones de líderes partidarios nacionales los legisladores actuarán como agentes del presidente en el congreso (Casar, 2002), si, en cambio, el control

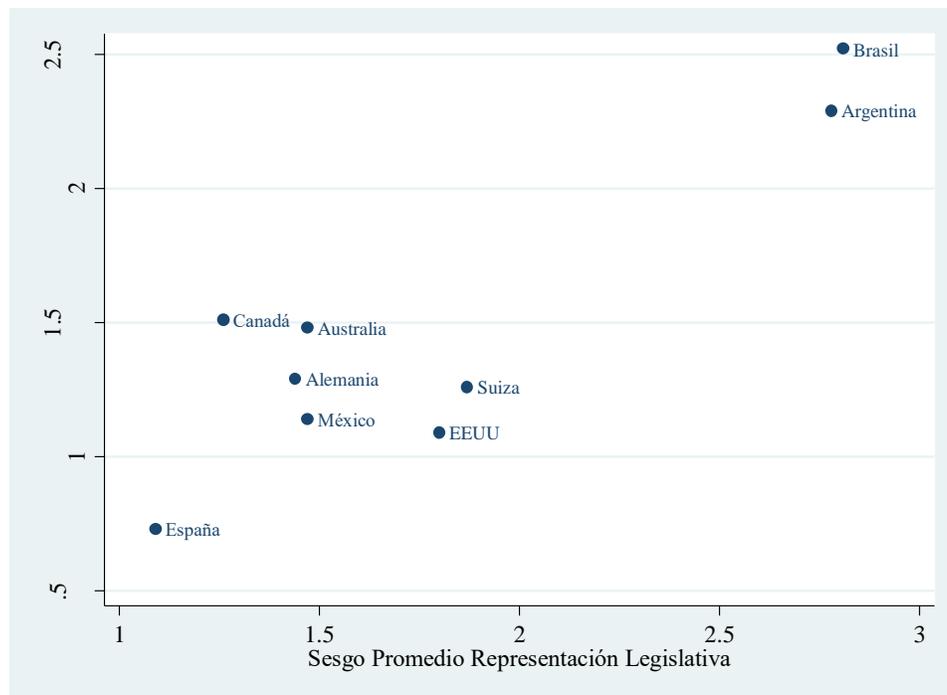
de las carreras reside en las organizaciones subnacionales del partido los representantes defenderán los intereses territoriales de los gobernadores (Eaton, 2002; Samuels, 2003b). En este último caso, los legisladores nacionales provenientes de regiones económicamente prósperas estarán a favor de fórmulas que recompensen las capacidades fiscales, mientras por el contrario los representantes de regiones deprimidas económicamente preferirán fórmulas que aseguren cierta redistribución de los recursos entre las regiones.

Apoyados en estas consideraciones acerca de las preferencias territoriales de los políticos nacionales y subnacionales y los incentivos de carrera política de los legisladores podemos formular las siguientes expectativas con respecto al diseño de las formulas de distribución de las transferencias intergubernamentales. Fórmulas basadas en las capacidades fiscales serán posibles bajo dos circunstancias: sistemas políticos donde el control de las carreras políticas resida en el centro y así predominen los intereses territoriales del ejecutivo federal o bien allí donde el balance de poder en el congreso se incline a favor de representantes de regiones económicamente desarrolladas. Por el contrario, las fórmulas de distribución informadas por criterios compensatorios serán diseñadas cuando coincidan dos condiciones: el balance de poder en el congreso entre coaliciones regionales favorezca las regiones con menos capacidades fiscales y el control de las carreras políticas de los legisladores resida en las organizaciones subnacionales del partido.

Diseño de investigación y selección de casos

Para explorar la plausibilidad de las hipótesis acerca de la interacción entre el balance de poder de coaliciones legislativas regionales y el control de las carreras políticas sobre el diseño de las fórmulas este artículo analiza tres casos de reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales. Debido a que el objetivo de este estudio es explorar los efectos de la interacción del sesgo de representación legislativa con los incentivos de carrera política sobre las fórmulas de distribución, la estrategia de selección de casos se apoya en el estudio de Dragu y Rodden (2011). Los casos se seleccionan en base a dos criterios: (1) ajuste a la hipótesis de los efectos del sesgo de representación legislativa y (2) variación en los valores de las variables independiente y dependiente (Lieberman, 2005).

Gráfica 1: Sesgo de representación legislativa y de transferencias fiscales



Elaboración propia con datos de Dragu y Rodden (2011).

La gráfica 1 muestra la relación entre el sesgo promedio entre unidades subnacionales (estados, provincias, regiones) en la representación legislativa y el sesgo promedio en la distribución de transferencias a esas unidades en las nueve federaciones analizadas en el estudio citado de Dragu y Rodden. Como puede observarse, los casos que mejor se ajustan a las predicciones de la hipótesis del sesgo en la representación son España, México, EEUU, Suiza, Brasil y Argentina. Entre estas seis federaciones, los tres países latinoamericanos constituyen casos que dentro de una misma región ofrecen amplia variación en cuanto al nivel de sesgo en ambas variables, representación legislativa y distribución de recursos. Brasil y Argentina se ubican en un nivel extremo de sesgo dentro del universo de federaciones consideradas y México muestra un nivel bajo, por debajo de la media en ambas dimensiones.

Las fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales en estos casos corresponden a criterios compensatorios, en Brasil y Argentina y a criterios basados en las capacidades fiscales en México. Como consecuencia de la aplicación de estas fórmulas, las transferencias benefician a los estados y provincias más postergados en Brasil y Argentina y a las regiones más avanzadas económicamente en México. La correlación entre el tamaño de las transferencias intergubernamentales a las unidades subnacionales y el producto bruto geográfico, indicador de las capacidades fiscales es negativa y significativa en los casos de Brasil y Argentina y positiva y significativa en el caso de México. Consistentemente, la correlación entre las transferencias y el índice de desarrollo humano (indicador de las necesidades socio-económicas) es positiva y significativa en el caso de México y negativa aunque no significativa en los otros dos casos.

Tabla 1: Correlación de las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales con el producto bruto geográfico y el IDH en Brasil, Argentina y México.			
Correlaciones	Brazil	Argentina	México
Transferencias-pbg	-.383**	-0.4031**	.498*****
Transferencias-IDH	-0.0760	-0.0344	0.5022**

<p>* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.</p> <p>Fuentes: INEGI (www.inegi.gob.mx), Kraemer (1997); PNUD (2002; 2003); Shah (1991); World Bank (1996).</p>			

El diseño de las fórmulas para las distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales en Brasil, Argentina y México

Las relaciones intergubernamentales tienen una larga historia de ciclos de descentralización y recentralización en Brasil y Argentina y otra relativamente más corta en México. Este artículo se centra en el período durante el cual se diseñaron las fórmulas para la distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales automáticas en los tres países: la reforma constitucional de 1988 en Brasil, la promulgación de la Ley de coparticipación federal de 1988 en Argentina y las reformas de los años 1990 al Pacto Fiscal en México.

Brasil constituye uno de los sistemas federales más descentralizados y redistributivos del mundo. Inmediatamente después de la transición democrática desde la última dictadura militar en Brasil, la Asamblea Constituyente de 1987-1988 diseñó unas relaciones fiscales intergubernamentales altamente descentralizadas y unas reglas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales marcadamente redistributivas. Estas reglas fueron el resultado de la coincidencia de una coalición mayoritaria de legisladores provenientes de las regiones menos desarrolladas de Brasil y de unos poderosos incentivos de carrera política para que los legisladores representaran los intereses territoriales de los gobernadores de sus estados.

La centralización política perseguida por el régimen autoritario instaurado en Brasil en 1964 implicó también un alto grado de centralización fiscal. Sin embargo, los orígenes y las modalidades de las reformas descentralizadoras que culminaron en la Constitución de 1988 pueden rastrearse en las políticas implementadas por el régimen militar (Samuels,

2003a). A principios de 1975, cuando después de una década de crecimiento económico sostenido éste comenzó a desacelerarse, los políticos subnacionales demandaron un mayor acceso a recursos. Desde entonces, el proceso de transferencia de recursos, responsabilidades y autonomía a los gobiernos subnacionales se extendió hasta después de la primera elección de democrática de 1982 a través de las enmiendas Passos Porto de 1983 y Airton Sandoval de 1985; todo lo cual resultó en un creciente fortalecimiento de los actores subnacionales (Samuels y Abrucio, 2000).

La Asamblea Constituyente de 1987-1988 reformó la asignación de responsabilidades de gasto y de recaudación fiscal así como las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales. Los gobiernos subnacionales se beneficiaron con un incremento en el porcentaje de los recursos a ser transferidos -del 24 al 29 por ciento para los gobiernos estatales y del 9.5 al 17 por ciento para los municipales (Ter-Minassian, 1997)-, una mayor autonomía de decisión con respecto al uso de tales recursos, y una ampliación de las bases de recaudación (Willis, Garman y Haggard, 1999). A su vez, la fórmula de distribución secundaria de los ingresos fiscales privilegia las regiones menos desarrolladas del país y prescribe la asignación de recursos a las unidades subnacionales de acuerdo con los siguientes criterios: necesidades fiscales, tomando como indicador el tamaño de la población, limitaciones de la capacidad fiscal, según el inverso del ingreso per cápita, esfuerzo fiscal, medido como la razón entre los recursos propios y los gastos, y un factor de derrame. Como resultado de la aplicación de esta fórmula, el 85 por ciento de los recursos son destinados a las regiones menos prósperas del país: los estados del Norte, el Noreste y el Centro-Oeste, mientras el restante 15 por ciento se reparte entre los estados desarrollados económicamente del sur y el sudeste (Mello, 1999).

La explicación existente para el diseño de esta fórmula de distribución que privilegia las regiones menos desarrolladas apunta a la sobre-representación de tales regiones en el congreso. Efectivamente, en Brasil las reglas electorales que gobiernan la composición del congreso distorsionan la representación de los votantes y sobre-representan unas regiones por sobre otras. En el estudio de Samuels y Snyder (2001), el sesgo de representación de Brasil se ubica en el décimo sexto puesto, por encima no sólo de la media general y sino

también de la de los sistemas federales –que son significativamente más sesgados que los unitarios. En Brasil cada estado constituye un distrito de representación proporcional. El mínimo de diputados por distrito es de ocho y el máximo setenta. A partir del mínimo establecido el número de diputados es proporcional hasta alcanzar los cuarenta y seis y de allí en más, cada diputado adicional requiere un mínimo de electores. Como consecuencia de estas reglas para traducir votos en escaños, la Cámara de Diputados brasileña sobre-representa los estados más pequeños, menos poblados, menos desarrollados económicamente del Norte, el Noreste y el Centro-Oeste (Ames, 2001; Mainwaring, 1999).

Además de sobre-representar las poblaciones de los estados menos desarrollados, la composición de la Asamblea Constituyente también dio lugar a un balance de poder que favoreció a estas regiones. Para medir el peso relativo de las coaliciones regionales estimo la proporción de representantes de unas regiones y otras. Para ello clasifiqué cada estado como avanzado o postergado económicamente según se ubique por encima o por debajo de la media nacional del producto bruto geográfico –tomado como indicador de capacidades fiscales.³ De acuerdo con esta clasificación, los estados avanzados económicamente son Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina. En la Asamblea Constituyente de 1988 los diputados de unas regiones y otras estaban representados de manera equilibrada, pero los senadores las regiones menos desarrolladas gozaban de una amplia mayoría (62 por ciento).

¿Qué incentivos tenían estos legisladores provenientes de las regiones menos desarrolladas para defender los intereses territoriales de sus estados? La Asamblea Constituyente de 1987-1988 estaba compuesta por una mayoría del partido del presidente José Sarney (1985-1990), el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), y los gobiernos estatales estaban controlados en una sola excepción por el mismo partido. Sin embargo, los legisladores no tenían motivos para alinearse con los intereses del presidente y sí con los de los gobernadores de sus estado porque el control de sus carreras políticas

³ Los datos sobre el producto bruto geográfico proveniente del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

residía en las organizaciones subnacionales de sus partidos.⁴ En Brasil, los legisladores siguen carreras políticas estáticas –buscan la reelección como diputados o senadores- o progresivas –aspirando a otras posiciones políticas.⁵ En cualquiera de los casos, para continuar su carrera política, los legisladores dependen de la buena voluntad de los gobernadores. Cuando el diputado federal busca la reelección depende en parte del apoyo de los líderes locales quienes tienen control sobre la selección de candidatos y los recursos para la campaña (Samuels, 2003b; Samuels y Abrucio, 2000). Los gobernadores permiten a los legisladores el acceso a recursos para obras públicas a través del presupuesto estatal; controlan el reparto de posiciones en la burocracia estatal, y en el partido, las que pueden ser utilizadas para recompensar el trabajo de activistas afines a los diputados federales (Abrucio, 1998). Cuando los legisladores están motivados por una ambición progresiva, una vez que han terminado su mandato en el Congreso, las más importantes y atractivas posibilidades de continuar su carrera política se encuentran en el nivel subnacional, y el acceso a estas posiciones una vez más está bajo el control de los gobernadores.

Argentina es también un sistema federal altamente descentralizado y redistributivo. La Constitución nacional de 1853 otorgaba a las provincias significativos poderes en cuanto a la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público. En 1934, en el contexto de la recesión posterior a la crisis del treinta, las provincias delegaron al gobierno nacional sus

⁴ La literatura académica actual acerca de la influencia que los poderes subnacionales tienen sobre el comportamiento de los legisladores brasileños está dividida. Aparte de la perspectiva que enfatiza los efectos del control subnacional de las carreras políticas sobre los legisladores, un modelo alternativo enfatiza los poderes del presidente para propiciar el apoyo legislativo a sus iniciativas (Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009). Para el período bajo análisis, el de la Asamblea Constituyente de 1987-1988, la primera perspectiva es la más adecuada.

⁵ Según la clasificación de Schlesinger (1966), los políticos pueden tener carreras políticas de tres tipos: estáticas, cuando buscan la reelección en su posición, progresiva, cuando aspiran a posiciones superiores, o discretas, cuando se retiran de la vida política una vez concluido su mandato.

facultades para recaudar impuestos y se estableció un sistema de transferencias intergubernamentales para coparticipar los impuestos (Sawers, 1996). Desde entonces, la proporción de los ingresos fiscales a ser transferidos a los gobiernos subnacionales y los criterios para su distribución serían objeto de innumerables reformas (Eaton, 2001a; World Bank, 1996). En 1988 se aprobó la Ley de Coparticipación Federal de impuestos que descentralizó más del cincuenta por ciento de los recursos fiscales a las provincias y estableció unas fórmulas de distribución secundaria altamente distributivas. Esta fórmula fue diseñada por una coalición mayoritaria de legisladores de las provincias más postergadas económicamente con fuertes incentivos para avanzar la agenda de los gobernadores.

Antes de dejar el poder en 1983, el gobierno de la última dictadura militar en Argentina, restableció la ley de coparticipación fiscal de 1973 por un periodo de un año hasta finales de 1984 (Eaton, 2001a). Cuando la prórroga de la ley quedó sin efecto, el gobierno del presidente Alfonsín (Unión Cívica Radical, 1983-1989) no fue capaz de promover una nueva ley que regulara las relaciones fiscales intergubernamentales hasta que la mayoría opositora en el congreso lo hizo en 1988. En ese intervalo el gobierno nacional asignó las transferencias de manera discrecional. Entre la transición democrática en 1983 y 1987 el partido Radical tuvo el control de la presidencia y de la mayoría en la Cámara Baja, pero no del Senado donde se encontraba con la oposición de una amplia mayoría del Partido Peronista que a su vez reflejaba la mayoría de gobiernos provinciales en manos de la oposición (Eaton, 2001b). La cláusula constitucional que obliga a que las leyes de coparticipación sean ingresadas por el Senado y una cámara alta controlada por una mayoría peronista impidieron que la mayoría radical, alineada con el presidente, en la Cámara de Diputados apoyara una ley de coparticipación que lastimara los intereses de las provincias, especialmente de las más rezagadas económicamente (Garman, Haggard y Willis, 2001). Y la Cámara baja controlada por el partido del presidente disuadió a los gobernadores y sus aliados en el senado de iniciar una ley que no respondiera a los intereses del gobierno nacional.

Las elecciones intermedias de 1987 quebraron el empate; en ellas el Partido Peronista y sus aliados de los partidos provinciales ganaron una amplia mayoría en la Cámara de Diputados. En el contexto de gobierno dividido vertical y horizontalmente, en 1988 los legisladores de la oposición peronista y de los partidos provinciales defendieron los intereses subnacionales y aprobaron una nueva ley de coordinación fiscal. Esta ley, vigente desde 1988 y que no ha sido revocada ni reformada, restableció las transferencias automáticas a las provincias y elevó el porcentaje de los recursos a transferir a un máximo histórico de 56.7 por ciento.⁶ Esta ley prescribe que la distribución secundaria de los impuestos a transferir se realice de acuerdo con los siguientes criterios: 65 por ciento según el tamaño de la población de la provincia, 10 por ciento según la densidad poblacional, 15 por ciento según el inverso del número de automóviles y viviendas por habitante, y el 10 por ciento restante de acuerdo con el inverso del nivel educativo promedio de la población (Schwartz y Liuksila, 1997). Estos criterios de distribución benefician con mayores transferencias per cápita a las provincias más postergadas y deshabitadas, mientras las provincias más avanzadas económicamente deben descansar en la recaudación propia de impuestos para afrontar sus responsabilidades de gasto y de oferta de bienes públicos (Artana et al, 1995).

En Argentina, las reglas electorales producen uno de los sistemas de representación con mayor sesgo de América Latina y el mundo. En el estudio de Samuels y Snyder (2001), el caso argentino es el duodécimo más sesgado de los setenta y ocho países analizados. Cada provincia es un distrito de representación proporcional, y originalmente, según la Constitución de 1853, los escaños en la Cámara de Diputados se asignaban proporcionalmente a la población de cada distrito, pero las reformas implementadas han distorsionado la proporcionalidad a través de la introducción de mínimos al número de representantes por provincia. La reforma constitucional de 1949 estableció un mínimo de dos diputados por distrito; mínimo que fuera elevado a tres en 1972 y a cinco en 1982.

Aunque el sistema federal argentino sobre-representa los votantes de las provincias menos pobladas y menos desarrolladas económicamente, las distintas regiones estaban

⁶ Este porcentaje ha sido objeto de sucesivas modificaciones (Eaton y Dickovick, 2004).

representadas de manera equilibrada en la Cámara de Diputados con un 52 por ciento de diputados provenientes de las provincias más desarrolladas y el 48 por ciento restante de las regiones más postergadas.⁷ Donde sí se presentaba una coalición mayoritaria de las regiones menos desarrolladas era en el Senado donde los escaños correspondientes a estas regiones constituían más del sesenta por ciento de la cámara.

En Argentina, las provincias postergadas económicamente estaban sobre-representadas en la Cámara de Diputados y sus senadores eran mayoría en la Cámara alta. Sin embargo, estas regiones no estuvieron en condiciones de avanzar sus intereses territoriales sino hasta conformar una coalición mayoritaria de legisladores nacionales alineados con sus gobernadores y de oposición con respecto al presidente con los incentivos necesarios para representar los intereses territoriales subnacionales. Los legisladores nacionales argentinos están motivados por un sistema de incentivos híbrido debido a la combinación de una estructura de carreras políticas subnacional y un ejecutivo nacional dominante. El control de las carreras políticas reside en las organizaciones subnacionales de los partidos, y cuando el partido está en el gobierno provincial, en el gobernador. Las tasas de reelección de los diputados nacionales son relativamente bajas y el acceso a posiciones en la esfera nacional como diputados o senadores o en la subnacional como legisladores o en puestos en la burocracia provincial o en el partido, dependen de las organizaciones provinciales de los partidos (De Luca, Jones y Tula, 2002). Bajo gobierno unificado, horizontal y verticalmente, es decir cuando los legisladores y los gobernadores pertenecen al mismo partido del presidente, los legisladores nacionales responden al ejecutivo nacional, siempre y cuando sus iniciativas no entren en conflicto directamente con los intereses provinciales (Eaton, 2002). Bajo gobierno dividido verticalmente, los legisladores de oposición que aspiren a continuar su carrera política una vez concluido su mandato tienen fuertes incentivos para representar en el congreso los intereses territoriales

⁷ En Argentina, las provincias clasificadas como avanzadas son la Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba. Los datos sobre el producto bruto geográfico son de Mirabella de Sant y Nanni (2002).

subnacionales o más específicamente del gobernador (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002).

Las fórmulas de distribución secundaria de la ley de 1988 fueron diseñadas por la coalición legislativa de las regiones postergadas económicamente conformada por una mayoría de diputados nacionales alineados políticamente con sus gobernadores y opuestos al partido del presidente. Bajo esta distribución de fuerzas, al presidente no le alcanzaron sus copartidarios para promover los intereses de gobierno nacional, y los gobernadores de las provincias periféricas opuestos al presidente pudieron avanzar sus intereses territoriales a través de sus legisladores.

En México, al iniciarse las reformas descentralizadoras a comienzos de los años 80, el complejo sistema de relaciones fiscales intergubernamentales se caracterizaba por el alto nivel de centralización del gasto y los limitados poderes de recaudación en manos de los gobiernos estatales y municipales (Amieva-Huerta, 1997). Esta centralización era resultado de esfuerzos de racionalización del fragmentado sistema impositivo mexicano que habían comenzado en 1925 y que no habían alcanzado resultados sustanciales hasta la segunda mitad del siglo XX. El sistema diseñado por la Convención Nacional Hacendaria de 1947 asignó el impuesto sobre la propiedad y otros impuestos menores a los gobiernos locales, los impuestos a los ingresos y a las ventas al gobierno nacional, y transferencias intergubernamentales desde la federación a los estados. Este sistema tenía dos limitaciones fundamentales: las fuentes de recaudación de ingresos fiscales asignadas a los gobiernos subnacionales eran insuficientes para cubrir sus responsabilidades de gasto y la falta de coordinación entre niveles de gobierno llevaba a la imposición múltiple sobre algunas fuentes de ingreso (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000). En 1980 un nuevo pacto fiscal fue diseñado a los fines de expandir la recaudación de impuestos y evitar la doble tributación. Todos los estados debían entrar en el *Sistema de Coordinación Fiscal* renunciando a sus capacidades de recaudación sobre ingresos, producción y ventas a cambio de transferencias intergubernamentales, *participaciones* (Courchene y Díaz-Cayeros, 2000). Las reglas de coparticipación de impuestos entre la federación y los estados establecidas en 1980 acordaban un 18.45 por ciento de los ingresos a los estados, y

la fórmula para distribuir estos fondos entre los estados prescribía la asignación de acuerdo con su esfuerzo fiscal medido como la fracción de recaudación aportada por cada estado en el año anterior a la reforma, 1979.

No mucho después de haberse alcanzado el máximo nivel de centralización fiscal, a principios de los años 1980, el ejecutivo federal inició la descentralización en el contexto de las severas secuelas de la crisis de la deuda externa y de una creciente competencia electoral en las contiendas subnacionales. A través de la descentralización, el régimen apuntaba a fortalecer al gobierno y al partido gobernante en los niveles más bajos del estado para preservar la estabilidad del sistema (Rodríguez, 1997). Las reformas al sistema de transferencias intergubernamentales fueron iniciadas y diseñadas por el ejecutivo federal, y los nuevos arreglos institucionales resultantes respondieron a las necesidades del centro como resultado de los indiscutibles poderes del presidente.

Las reformas de 1990 abordaron los desequilibrios verticales y horizontales. Las nuevas reglas asignaron una cuota fija de la recaudación federal de impuestos al nivel subnacional y elevaron la fracción correspondiente a este nivel de gobierno de 18.45 por ciento a 19 por ciento. La fórmula, que hasta ese momento distribuía los ingresos de acuerdo con el esfuerzo fiscal incorporó un componente poblacional y uno compensatorio, a pesar de lo cual la distribución de fondos preservó las ventajas fiscales en favor de los estados más ricos o más grandes (Courchene y Díaz-Cayeros, 2000).⁸

Las reglas electorales en México no producen una representación perfectamente proporcional al tamaño de la población pero el sesgo es marcadamente menor que en otros países federales de Latinoamérica y del mundo. De acuerdo con el estudio citado, el sesgo de representación en México (.0636) está por debajo de la media general de los países latinoamericanos (.0787) y de los sistemas federales (.0841). Las reglas electorales no

⁸ El factor que podría igualar entre regiones heterogéneas, el componente poblacional, no considera las características sociales de la población asumiendo igualdad de condiciones en la población y en las capacidades de los estados para responder a esas necesidades (Hernández Trillo, 1997).

sobre-representan unas regiones sobre otras y la composición del congreso en 1990 reflejaba una ventaja para la representación de las regiones desarrolladas económicamente en la Cámara de Diputados (61 por ciento) y para la de las más desaventajadas en el Senado (65 por ciento). Los estados desarrollados económicamente eran el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Tamaulipas y Veracruz.

¿Qué incentivos tenían los diputados federales que mayoritariamente representaban las regiones ricas y los senadores que por el contrario representaban las regiones menos desarrolladas para defender los intereses territoriales de sus estados? La respuesta es ninguno. En el momento de las reformas a principios de los años 1990, las carreras políticas de los legisladores, y de todos los políticos, estaban controladas por la organización nacional del partido. Los poderes del presidente mexicano para poner en marcha su agenda de políticas provenían de dos fuentes: gobierno unificado y el control sobre las carreras políticas (Weldon, 1997). Desde 1929 y hasta fines de los años 1990 el sistema político mexicano constituyó un caso de autoritarismo electoral (Schedler, 2006). Las elecciones, que se oficiaban puntualmente, conducían en una abrumadora mayoría de los casos al triunfo del mismo partido, el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), de modo que todos los niveles y ramas del gobierno estaba controladas pro el mismo partido. La constitución prohíbe la reelección -inmediata para los legisladores e indefinida para los gobernadores y el presidente, constreñimiento institucional que induce el desarrollo de la ambición progresiva entre los políticos mexicanos. Una vez concluido su mandato estos políticos pueden continuar su carrera política aspirando a posiciones electivas –senador, gobernador o presidente municipal en el caso de los diputados- en el gabinete o en las organizaciones del partido. Sin embargo, cualquiera que fuera el camino escogido, debido a la homogeneidad partidaria y a la ausencia de competencia política, el control sobre la selección de candidatos residía en la dirigencia nacional del partido. Se esperaba que la dirigencia nacional del partido recompensara a los políticos que hubieran contribuido con los objetivos colectivos del partido y castigara el comportamiento en contra de la línea del PRI. En consecuencia, gobernadores y legisladores tenían poco margen de autonomía con

respecto a la dirigencia nacional y ello resultaba en un altísimo grado de unidad (Hernández Rodríguez, 2003; Nacif, 2002).

En 1990, con excepción del estado de baja California, todos los gobernadores estaban alineados políticamente con el presidente y en el congreso, aunque la competida elección de 1988 había contribuido a incrementar la pluralidad, la representación de la oposición era insuficiente para desafiar al oficialismo en la Cámara de Diputados y menos aun en el Senado donde del total de sesenta senadores sólo cuatro pertenecían a partidos de oposición. Con esta configuración de fuerzas partidarias y considerando el control de las carreras políticas en manos de la organización nacional del partido, los legisladores no tenían otros incentivos más que alinearse con los intereses del ejecutivo federal, y así aprobar las fórmulas de distribución secundaria impulsadas por el poder central: arreglos que recompensan las capacidades fiscales de los estados.

Recapitulando, las reformas descentralizadoras analizadas resultaron en fórmulas de distribución secundaria diametralmente opuestas, compensatorias de necesidades socioeconómicas en Brasil y Argentina y basada en las capacidades fiscales en el de México. En los dos primeros casos, el sesgo de representación legislativa que favorece a las regiones menos desarrolladas económicamente se acompañó en el momento de la reforma de un balance de poder en la Cámara alta a favor de esas mismas regiones. Sin embargo, los intereses territoriales de estas regiones sólo lograron ser plasmados en las reglas para regular las relaciones fiscales intergubernamentales cuando los legisladores encontraron los incentivos para defenderlos. En ambos países, los gobernadores cuentan con significativos instrumentos para recompensar la lealtad de los legisladores en la defensa de los intereses subnacionales en la arena política nacional. Sin embargo, en Argentina, la aprobación de la Ley de Coparticipación federal sólo tiene lugar bajo gobierno dividido horizontal y verticalmente, cuando los legisladores nacionales provenientes de provincias postergadas y gobernadas por la oposición constituyeron una coalición mayoritaria que puede defender los intereses territoriales de sus gobernadores. En Brasil, la coincidencia de una coalición legislativa mayoritaria de las regiones postergadas y los fuertes incentivos para representar los intereses territoriales subnacionales indujeron a la asamblea constituyente de 1987-1988

a diseñar unas fórmulas que benefician las regiones menos desarrolladas del país. En México, el sesgo en la representación legislativa de los estados con diferentes capacidades fiscales es mínimo, pero además, el control de las carreras políticas en la dirigencia nacional del partido y el gobierno unificado horizontal y verticalmente introdujeron los incentivos para neutralizar los intereses subnacionales y alinear al legislativo en torno a las preferencias del ejecutivo federal.

Tabla 2: Coaliciones legislativas regionales de unidades desarrolladas y postergadas económicamente. México, Argentina y Brasil						
	Brasil		Argentina		México	
Presidente	PMDB		UCR		PRI	
Región	Avanzada	Postergada	Avanzada	Postergada	Avanzada	Postergada
Gobernadores	PMDB 7 (100%)	PMDB 18 (94.7%) PFL 1 (5.3%)	UCR 1 (4.6 %) PJ 3 (13.6 %)	UCR (4.6 %) PJ - Prov 18 (81.8 %)	PRI 11 (61.3 %)	PRI 19 (35.5 %) PAN 1 (3.2 %)
Legisladores alineados con el presidente	PMDB 117 (40.1%)	PMDB 131 (44.9%)	UCR 60 (23.6%)	UCR 54 (21.3%)	PRI 141 (47%)	PRI 87 (29%)
Legisladores alineados con el gobernador y opuestos al presidente	0	PFL 5 (1.7%)	PJ + Partidos Provinciales: 46 (18.11 %)	PJ + Partidos Provinciales: 69 (46.6 %)	0	0

Total	270	217	132	122	183	117
Legisladores						

Fuentes: Elaboración propia con información de Mainwaring y Liñán (1997), Martins Rodríguez (1987), Molinelli, Palanza y Sin (1999), Camp (1995) y Gómez Tagle (1997).

Conclusiones

La descentralización fiscal, la distribución de atribuciones de recaudación y de ejercicio del gasto público entre niveles de gobierno debe resolver dos problemas, los desequilibrios verticales –la distribución entre los niveles central y subnacionales de gobierno- y los desequilibrios horizontales –la distribución de recursos entre las unidades subnacionales para garantizar diferentes fines: igualar la oferta de bienes públicos locales, promover la eficiencia económica, etc. La variación entre sistemas federales en la distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales ha sido explicada por una hipótesis institucionalista de acuerdo con la cual el sesgo en la representación legislativa de las regiones propicia sesgos en la distribución de los recursos fiscales a favor de las regiones sobre-representadas. Esta hipótesis asume que los políticos subnacionales defienden los intereses territoriales de los estados o provincias que representan; sin embargo la investigación comparada sobre el comportamiento de los legisladores ha demostrado que los intereses territoriales defendidos por los representantes dependen de locus de control de las carreras políticas.

Este artículo contribuye a la explicación de la distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales. Construyendo sobre la hipótesis institucional argumentó que las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales automáticas depende del balance de poder entre coaliciones regionales de regiones desarrolladas y postergadas económicamente en el congreso y de los incentivos de carrera política que encuentren los legisladores para defender los intereses territoriales de sus regiones. A los fines de mostrar la plausibilidad de este argumento, se analizó el diseño de las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias

intergubernamentales en tres casos que varían en el nivel de sesgo de representación y de distribución secundaria: Brasil, Argentina y México. Este análisis muestra que en los casos donde el balance de poder favorece a las coaliciones legislativas de regiones postergadas económicamente, Brasil y Argentina, aquel sólo tuvo impacto en el diseño de las fórmulas de distribución cuando los legisladores tuvieron incentivos de carrera política para avanzar los intereses de esas regiones. Y el análisis del caso mexicano ilustra cómo el control de las carreras políticas en la organización nacional del partido y el gobierno unificado horizontal y verticalmente allanaron el camino para alinear al legislativo en torno a los intereses territoriales del presidente.

La investigación sobre el federalismo fiscal se ha concentrado en analizar los niveles de descentralización y la economía política del gasto público ha hecho lo propio con las transferencias discrecionales, ignorando el tema de las transferencias automáticas. La relevancia del problema de las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias automáticas difícilmente puede ser exagerada. Aunque las transferencias basadas en fórmulas no constituyen el único mecanismo para otorgar recursos desde los niveles centrales a los subnacionales, son en la mayoría de los casos la principal fuente de transferencias. Más importante aun, en comparación con las fuentes de recursos propios, cuando sus bases o capacidades para recaudar son débiles y con respecto a las transferencias discrecionales desde el gobierno central, mucho menos confiables ya son altamente susceptibles a vaivenes políticos y partidarios, las transferencias automáticas son la fuente más segura de recursos para los gobiernos subnacionales.

Bibliografía

Abrucio, Fernando Luiz

1998 *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização Brasileira*, Sao Paulo, Hucitec.

Ahmad, Ehtisham y Jon Craig

1997 "Intergovernmental Transfers", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, compilado por Ter-Minassian, Teresa, 73-107. Washington, IMF.

Allers, Maarten A. y Lewis J. Ishemoi

2011 "Do Formulas Reduce Political Influence on Intergovernmental Grants? Evidence from Tanzania", *Journal of Development Studies*, vol. 47, núm. 12, pp. 1781-1797.

Ames, Barry

2001 *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Amieva-Huerta, Juan

1997 "Mexico", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, compilado por Ter-Minassian, Teresa, 570-597. Washington, IMF.

Artana, Daniel, Oscar Libonatti, Cynthia Moskovits, and Mario Salinardi

1995 "Argentina", en *Fiscal Decentralization in Latin America* compilado por Ricardo López Murphy, 59-136. Washington, IADB.

Blanchard, Olivier y Andrei Schleifer

2001 "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia", *IMF Staff Papers*, vol. 48, núm. 4, pp. 171-179.

Camp, Roderic A.

1995 *Mexican Political Biographies 1935-1993*, Austin, University of Texas Press.

Carey, John M. y Matthew S. Shugart

1995 "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 417-439.

Casar, María Amparo

2002 "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en *Legislative Politics in Latin America*, compilado por Morgenstern, Scott y Benito Nacif, 114-144. Cambridge, Cambridge University Press.

Courchene, Thomas y Alberto Díaz-Cayeros

2000 "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, compilado por Steven B. Webb y Marcelo M. Giugale, 200-236. Washington, World Bank.

Courchene, Thomas Alberto Díaz-Cayeros y Steven B. Webb.

2000 "Historical Forces: Geographic and Political", en *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, compilado por Steven B. Webb y Marcelo M. Giugale, 123-138. Washington, World Bank.

Cheibub, José Antonio Argelina Figueiredo y Fernando Limongi

2009 "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988–2006", *Latin American politics and society*, vol. 51, núm. 1, pp. 2-30.

De Luca, Miguel Mark P. Jones y María Inés Tula

2002 "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative political studies*, vol. 35, núm. 4, pp. 413-436.

Desposato, Scott W.

2004 "The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, núm. 2, pp. 259-285.

Dragu, Tiberiu y Jonathan Rodden

2011 "Representation and Redistribution in Federations", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, vol. 108, núm. 21, pp. 1-4.

Eaton, Kent

2001a "Decentralisation, democratisation and liberalisation: The history of revenue sharing in Argentina, 1934-1999", *Journal of Latin American studies*, vol. 33, pp. 1-28.

Eaton, Kent

2001b "Political obstacles to decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines", *Development and change*, vol. 32, núm. 1, pp. 101.

Eaton, Kent

2002 "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en *Legislative Politics in Latin America*, compilado por Nacif, Scott Morgenstern and Benito. New York, NY Cambridge University Press.

Eaton, Kent; y J.Tyler Dickovick

2004 "The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, pp. 90-122.

Falleti, Tulia G.

2005 "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 327-346.

Garman, Christopher Stephan Haggard y Eliza Willis

2001 "Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases", *World politics*, vol. 53, núm. 2, pp. 205-236.

Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo

2000 "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina" *Studies in comparative international development*, vol. 35, núm 3, pp. 32-55.

Gibson, Edward L. Ernesto Calvo y Tulia G. Falleti

2004 "Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en *Federalism and Democracy in Latin America*, compilado por Gibson, Edward. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Gómez Tagle, Silvia

1997 *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, Colegio de México.

Hernández Rodríguez, Rogelio

2003 “The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico”, *Latin American politics and society*, vol. 45, núm. 4, pp. 97-127.

Hernández Trillo, Fausto

1997 *Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?*, Documento de Trabajo Núm. 85, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas..

Inman, Robert P. y Daniel L. Rubinfeld

1997 “Rethinking Federalism”, *The journal of economic perspectives*, vol. 11, núm. 4, pp. 43-64.

Jones, Mark P. Sebastian Saiegh Pablo T. Spiller y Mariano. Tommasi

2002 “Amateur Legislators, Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American journal of political science* vol. 46, núm. 3, pp. 656-669.

Kraemer, Moritz.

1997. *Intergovernmental transfers and political representation: Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Washington, IADB.

Le Grand, Julian

1975 “Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities”, *Economic Journal*, vol. 85, núm. 339, pp. 531-547.

Lieberman, Evan S.

2005 “Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research”, *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 435-452.

Mainwaring, Scott

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán

1997 "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, núm. 4, pp. 453-483.

Martins Rodrigues, Leoncio

1987 *Quem é Quem na Constituinte. Uma Análise Socio-Política dos Partidos e Deputados*, Sao Paulo, OESP-Maltese.

Mello, Luiz de.

1999 "Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil Background and Perspectives", en *Fiscal Decentralization in Emerging Economies. Governance Issues*, compilado por Jr., Kiichiro Fukasaku y Luiz R. De Mello, 135-155. Paris, OECD.

Mirabella de Sant, Cristina y Franco E. Nanni

2002 Estimaciones de PBG provinciales. Análisis Económico Regional y Nacional. San Miguel de Tucumán, UNT.

Molinelli, Guillermo Valeria Palanza y Gisela Sin

1999 *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

Nacif, Benito

2002 "Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies", en *Legislative Politics in Latin America*, compilado por Morgenstern, Scott y Benito Nacif. New York, Cambridge University Press.

Oates, Wallace

1999 "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, pp. 1120-1149.

Phillips, Adedotun O.

1991 "Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues", *Publius* 21 (4 Federalism in Nigeria: Toward Federal Democracy): 103-111.

PNUD

2002 *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, Buenos Aires, PNUD.

PNUD

2003. *Informe Sobre Desarrollo Humano. México*, México D.F., PNUD.

Rodden, Jonathan

2002 “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal performance Around the World”, *American journal of political science*, vol. 46, núm. 3, pp. 670-687.

Rodden, Jonathan y Erik Wibbels

2002 “Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multitiered Systems”, *World politics*, vol. 54, núm. 4, pp. 494-531

Rodriguez, Victoria E.

1997 *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.

Samuels, David J.

2003a. "The Political Logic of Decentralization in Brazil". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, compilado por David Samuels y Alfred Montero. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Samuels, David J.

2003b *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, New York, NY.: Cambridge University Press.

Samuels, David J. y Fernando Luiz Abrucio

2000 “Federalism and Democratic Transitions: The ‘New’ Politics of the Governors in Brazil”, *Publius*, vol. 30 núm. 2, pp. 43-61.

Samuels, David J. y Richard Snyder

2001 "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", *British journal of political science*, vol 31, pp. 651–671.

Sawers, Larry. *The Other Argentina*. Boulder: Westview Press, 1996.

Schedler, Andreas

2006. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Londres, Lynne Rienner Publishers.

Schlesinger, Joseph A.

1966 *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.

Schwartz, Gerd y Claire Liuksila

1997 "Argentina", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, compilado por Ter-Minassian, Teresa, 387-422. Washington, IMF

Shah, Anwar

1991 *The New Fiscal Federalism in Brazil*, Washington, World Bank.

Shah, Anwar

1996 "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 22, núm. 2, pp. 99-115.

Ter-Minassian, Teresa

1997 "Brazil". En *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, compilado por Ter-Minassian, Teresa, 438-456. Washington, World Bank.

Treisman, Daniel

1999 "Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis", *American journal of political science* vol. 43, núm. 2, pp. 488-517.

Weldon, Jeffrey A.

1997 "Presidencialismo in Mexico", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, compilado por Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, 225-258. Cambridge, Cambridge University Press.

Willis, Eliza Christopher Garman y Stephan Haggard.

1999 "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review* 34 (1): 7-56.

World Bank

1996 *Argentina Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism*. Vol. II. Washington, World Bank.

Artículo recibido el 18 de octubre de 2012 y aprobado el 14 de enero de 2014.