

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

María Alejandra Armesto*

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 defiendan 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 socioeconómicas? 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. Dicha hipótesis asume que los políticos subnacionales defienden los intereses de los

* Profesora-investigadora visitante del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Correo electrónico: <alejandra.armesto@gmail.com>.

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

territorios que gobiernan o representan. Sin embargo, a la luz de los hallazgos acerca de los incentivos que introducen diferentes patrones de 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 enfrenten.

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 que produce 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 y 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

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 fundamentan 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 económico 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.

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

La mayoría de los estudios acerca de los procesos de descentralización fiscal se han 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 sobrerrepresentación legislativa propicia una distorsión en la distribución geográfica de las transferencias intergubernamentales y esta beneficia a los territorios sobrerrepresentados.¹

A pesar de la significativa contribución a la discusión de los dramáticos efectos de la sobrerrepresentación en 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 sobrerrepresentación 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. Como ya ha sido sugerido y puesto a prueba por las investigaciones sobre el comportamiento de los

¹ La sobrerrepresentación 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 sobre la asignación de transferencias discrecionales. Según esta explicación, los recursos fiscales se asignan discrecionalmente beneficiando a las regiones sobrerrepresentadas 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.

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 deberían considerar el balance de fuerzas entre las coaliciones legislativas con intereses territoriales diferentes y los 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 la aprobación de legislación específica, reformas constitucionales parciales y hasta reformas amplias 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, y los incentivos para la representación de intereses según el control de las carreras políticas.

Las fórmulas para asignar las transferencias 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 fundamentadas en las necesidades socioeconómicas de las regiones buscan reducir las disparidades entre los ciudadanos de las

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

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 la 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 con mayor desarrollo económico preferirán reglas de distribución que privilegien la capacidad fiscal y los esfuerzos de recaudación, mientras que 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

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

a favor de fórmulas que recompensen las capacidades fiscales; por el contrario, los representantes de regiones deprimidas económicamente preferirán fórmulas que aseguren cierta redistribución de los recursos entre las regiones.

A partir de 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 fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales. Las fórmulas basadas en las capacidades fiscales serán posibles en dos circunstancias: sistemas políticos donde el control de las carreras políticas resida en el centro y por tanto 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 basadas en 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

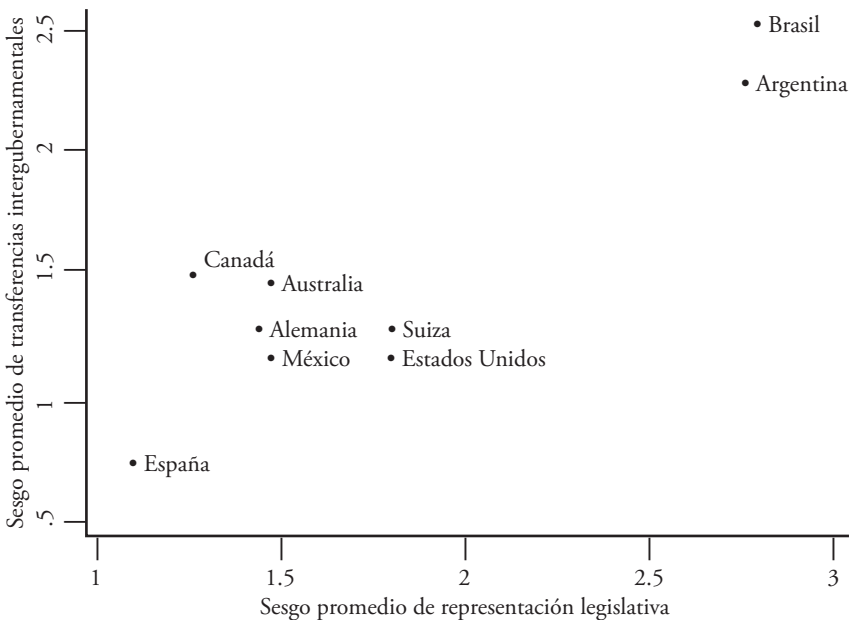
Para explorar la plausibilidad de las hipótesis acerca de la interacción entre el balance de poder de coaliciones legislativas regionales y el control de las carreras políticas sobre el diseño de las fórmulas, este artículo analiza tres casos de reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales. 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 con base en dos criterios: ajuste a la hipótesis de los efectos del sesgo de representación legislativa, y variación en los valores de las variables independiente y dependiente (Lieberman, 2005).

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

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

Dragu y Rodden (2011). Como puede observarse, los casos que mejor se ajustan a las predicciones de la hipótesis del sesgo en la representación son España, México, Estados Unidos, 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.

Gráfica 1. Sesgo de representación legislativa y de transferencias fiscales



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

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 atrasados en Brasil y Argentina y a las regiones más avanzadas económicamente en México. La correlación entre el tamaño de las transferencias intergubernamentales a las

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 socioeconómicas) 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

<i>Correlaciones</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>México</i>
Transferencias-pbg	-.383**	-0.4031**	.498****
Transferencias-IDH	-0.0760	-0.0344	0.5022**

* $p < .05$

** $p < .01$

*** $p < .001$.

Fuentes: Inegi (www.inegi.gob.mx); Kraemer (1997); PNUD (2002, 2003); Shah (1991); y World Bank (1996).

El diseño de las fórmulas para la 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 periodo 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 Recursos Fiscales de 1988 en Argentina y las reformas de los años noventa 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 relaciones fiscales intergubernamentales altamente descentralizadas y reglas de distribución secundaria

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

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 este 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 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 –de 24 a 29 por ciento para los gobiernos estatales y de 9.5 a 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, 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 que

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 sobrerrepresentación 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 sobrerrepresentan unas regiones en detrimento de 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, 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, de 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 sobrerrepresenta a los estados más pequeños, menos poblados, menos desarrollados económicamente del norte, el noreste y el centro-oeste (Ames, 2001; Mainwaring, 1999).

Además de sobrerrepresentar a 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 atrasado 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 y otras regiones estaban representados de manera equilibrada, pero los senadores de las regiones menos desarrolladas gozaban de una amplia mayoría (62 por ciento).

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

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

¿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, con 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 estados porque el control de sus carreras políticas 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

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 periodo 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.

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 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 transferibles a los gobiernos subnacionales y los criterios para su distribución han sido objeto de innumerables reformas (Eaton, 2001a; World Bank, 1996). En 1988 se aprobó la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales que descentralizó más de cincuenta por ciento de los recursos fiscales a las provincias y estableció fórmulas de distribución secundaria altamente distributivas. Esta fórmula fue diseñada por una coalición mayoritaria de legisladores de las provincias más atrasadas 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, en especial 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 Justicialista (peronista) y sus aliados de los partidos provin-

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

ciales 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 transferibles a un máximo histórico de 56.7 por ciento.⁶ Esta ley prescribe que la distribución secundaria de los impuestos por 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 fue elevado a tres en 1972 y a cinco en 1982.

Aunque el sistema federal argentino sobrerrepresenta a los votantes de las provincias menos pobladas y menos desarrolladas económicamente, las distintas regiones estaban representadas de manera equilibrada en la Cámara de Diputados con 52 por ciento de diputados provenientes de las provincias más desarrolladas y 48 por ciento de las regiones más

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

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 de sesenta por ciento de la cámara.

En Argentina, las provincias postergadas económicamente estaban sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados y sus senadores eran mayoría en la cámara alta. Sin embargo, estas regiones no estuvieron en condiciones de hacer 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 depende de las organizaciones provinciales de los partidos (De Luca, Jones y Tula, 2002). Bajo un 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 directo con los intereses provinciales (Eaton, 2002). Bajo un 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 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 en términos políticos con sus gobernadores y opuestos al par-

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

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

tido del presidente. Con esta distribución de fuerzas, al presidente no le alcanzaron sus copartidarios para promover los intereses del gobierno nacional, y los gobernadores de las provincias periféricas opuestos al presidente pudieron hacer avanzar sus intereses territoriales por medio de sus legisladores.

En México, al iniciarse las reformas descentralizadoras a comienzos de los años ochenta, 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, denominadas *participaciones* (Courchene y Díaz-Cayeros, 2000). Las reglas de coparticipación de impuestos entre la federación y los estados establecidas en 1980 acordaban destinar 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 tiempo después de haberse alcanzado el máximo nivel de centralización fiscal, a principios de los años ochenta, 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

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

contendientes 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 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 sobrerrepresentan unas regiones en menoscabo de otras, y la composición del Congreso en 1990 reflejaba una ventaja en la Cámara de Diputados para la representación de las regiones desarrolladas económicamente (61 por ciento) y en el Senado para la representación de las regiones con mayor desventaja (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 de manera mayoritaria representaban a las regiones ricas y los senadores que por el contrario representaban a las regiones menos desarrolladas, para defender los intereses territoriales de sus estados? La respuesta es ninguno. En el momento

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).

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

de las reformas a principios de los años noventa, 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 noventa, el sistema político mexicano constituyó un caso de autoritarismo electoral (Schedler, 2006). Las elecciones, que se oficiaban puntualmente, en la abrumadora mayoría de los casos conducían al triunfo del mismo partido, el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), de modo que todos los niveles y ramas del gobierno estaban controlados por el mismo partido. La Constitución prohíbe la reelección –inmediata para los legisladores e indefinida para los gobernadores y el presidente–, constreñimiento institucional que induce al 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 esta dirigencia 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 menor aún en el Senado donde, del total de 60 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

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

de distribución secundaria impulsadas por el poder central: arreglos que recompensan las capacidades fiscales de los estados.

Tabla 2. Coaliciones legislativas regionales de unidades desarrolladas y postergadas económicamente. México, Argentina y Brasil

	<i>Brasil</i>		<i>Argentina</i>		<i>México</i>	
<i>Presidente</i>	<i>PMDB</i>		<i>UCR</i>		<i>PRI</i>	
<i>Región</i>	<i>Avanzada</i>	<i>Postergada</i>	<i>Avanzada</i>	<i>Postergada</i>	<i>Avanzada</i>	<i>Postergada</i>
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 legisladores	270	217	132	122	183	117

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

PAN: Partido Acción Nacional; PFL: Partido del Frente Liberal; PJ: Partido Justicialista; PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño; UCR: Unión Cívica Radical; PRI: Partido Revolucionario Institucional.

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 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

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

significativos instrumentos para recompensar la lealtad de los legisladores en la defensa de los intereses subnacionales en la arena política nacional. No obstante, en Argentina, la aprobación de la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales 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 fórmulas que beneficiaran a 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.

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, etcétera. 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 sobrerrepresentadas. 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 in-

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

tereses territoriales defendidos por los representantes dependen del *locus* de control de las carreras políticas.

Este artículo contribuye a la explicación de la distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales. Con base en la hipótesis institucional, argumentó que las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales automáticas dependen del balance de poder existente en el congreso entre coaliciones regionales de regiones desarrolladas y postergadas económicamente 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, aquél sólo tuvo impacto en el diseño de las fórmulas de distribución cuando los legisladores tuvieron incentivos de carrera política para hacer avanzar los intereses de esas regiones. 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 exagerarse. 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 aún, 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 que son altamente susceptibles a los vaivenes políticos y partidarios. Por ello, las transferencias automáticas son la fuente más segura de recursos para los gobiernos subnacionales.

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz
1998 *Os barões da Federação. Os governadores e a redemocratização Brasileira*, São Paulo, Hucitec.
- Ahmad, Ehtisham y Jon Craig
1997 “Intergovernmental Transfers”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian (ed.), Washington, IMF, pp. 73-107.
- Allers, Maarten A. y Lewis J. Ishemoi
2011 “Do Formulas Reduce Political Influence on Intergovernmental Grants? Evidence from Tanzania”, en *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*, Teresa Ter-Minassian (ed.), Washington, IMF, pp. 570-597.
- Artana, Daniel, Oscar Libonatti, Cynthia Moskovits y Mario Salinardi
1995 “Argentina”, en *Fiscal Decentralization in Latin America*, Ricardo López Murphy (ed.), Washington, IADB, pp. 59-136.
- Blanchard, Olivier y Andrei Schleifer
2001 “Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia”, *IMF Staff Papers*, vol. 48, número especial, pp. 171-179.
- Camp, Roderic Ai
1995 *Mexican Political Biographies 1935-1993*, Austin, University of Texas Press.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart
1995 “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *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*, Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 114-144.

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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*, Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Washington, World Bank, pp. 200-236.

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

2000 “Historical Forces: Geographical and Political”, en *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Washington, World Bank, pp. 123-138.

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”, en *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”, en *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, pp. 413-436.

Desposato, Scott W.

2004 “The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil”, en *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”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, pp. 1-28.

2001b “Political obstacles to decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines”, *Development and Change*, vol. 32, núm. 1, pp. 101-127.

2002 “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature”, en *Legislative Politics in Latin America*, compilado por Scott Morgenstern y Benito Nacif, Cambridge, Cambridge University Press.

Eaton, Kent y J. Tyler Dickovick

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

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

Falleti, Tulia G.

2005 “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, en *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”, en *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”, en *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 Edward Gibson, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Gómez Tagle, Silvia

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

Hernández Rodríguez, Rogelio

2003 “The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico”, en *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”, en *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”, en *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3, pp. 656-669.

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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”, en *Economic Journal*, vol. 85, núm. 339, pp. 531-547.

Lieberman, Evan S.

2005 “Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research”, en *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, Leôncio

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

Mello, Jr., Luiz R. de

1999 “Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil Background and Perspectives”, en *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies. Governance Issues*, Kiichiro Fukasaku y Luiz R. de Mello, Jr. (eds.), París, OECD, pp. 135-155.

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 “Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model”, en *Legislative Politics in Latin America*, Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 254-285.

Oates, Wallace

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

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO

Phillips, Adedotun O.

1991 “Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues”, en *Publius*, vol. 21, núm. 4, *Federalism in Nigeria: Toward Federal Democracy*, pp. 103-111.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2002 *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina*, Buenos Aires, PNUD.

2003 *Informe sobre desarrollo humano. México*, México, PNUD.

Rodden, Jonathan

2002 “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, en *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”, en *World Politics*, vol. 54, núm. 4, pp. 494-531.

Rodríguez, 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.

2003b *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.

Samuels, David J. y Fernando Luiz Abrucio

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

Samuels, David J. y Richard Snyder

2001 “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, vol. 31, pp. 651-671.

Sawers, Larry

1996 *The Other Argentina*, Boulder, Westview Press.

Schedler, Andreas

COALICIONES REGIONALES, INTERESES TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS...

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 Teresa Ter-Minassian, Washington, IMF, pp. 387-422.

Shah, Anwar

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

1996 "A Fiscal Need Approach to Equalization", en *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 Teresa Ter-Minassian, Washington, World Bank, pp. 438-456.

Treisman, Daniel

1999 "Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis", en *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*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-258.

Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard

1999 "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 1, pp. 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