

Alberto Díaz-Cayeros*

El federalismo y los límites políticos de la redistribución¹

Los debates académicos sobre el federalismo han descuidado con frecuencia la consecuencia distributiva de los sistemas de transferencias. Si bien en algunas federaciones hay poca redistribución a favor de los estados más pobres, en otras, un objetivo del pacto federal es la equiparación de los ingresos, la prestación de servicios públicos o la recaudación de ingresos. Este artículo ofrece un marco de referencia para entender el grado de redistribución observado en los sistemas de transferencias federales, aunado con mediciones empíricas de los factores determinantes de la redistribución en tres federaciones latinoamericanas: Brasil, México y Venezuela. El documento encuentra que, en comparación con lo que suele creerse, Brasil y México han creado sistemas con consecuencias distributivas parecidas, limitando el papel redistributivo de la federación. En cambio, Venezuela ha sido mucho más redistributiva, compensando a las regiones más pobres con mayores transferencias.

Palabras clave: descentralización en América Latina; descentralización y factores políticos; redistribución.

* Alberto Díaz-Cayeros es investigador del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Stanford. Correo electrónico: albertod@stanford.edu.

¹ Artículo recibido el 23 de junio de 2003 y aceptado el 26 de abril de 2004. Documento preparado para el seminario "Nuevos retos de la descentralización fiscal en América Latina", realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, el 7 de marzo de 2003. Agradezco los comentarios de Jonathan Rodden, Keith Banting, Laura Sour, Gustavo Merino y un revisor anónimo de *Gestión y Política Pública*. Una versión previa fue presentada en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, realizada en Boston del 29 de agosto al 1 de septiembre de 2002. Desde luego, todos los errores son únicamente responsabilidad mía. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

Federalism and the Political Limits of Redistribution

The distributional consequence of transfer systems has often been neglected in scholarly debate. While in some federations there is little redistribution in favor of poorer states, in others, equalization of income, public service provision, or revenue collection is often the stated goal of the federal bargain. This paper provides a framework to understand the degree of redistribution observed in federal transfer systems, coupled with empirical measures of the determinants of redistribution in three Latin American federations; namely, Brazil, Mexico and Venezuela. The paper finds that, in contrast to common preconceptions, Brazil and Mexico have crafted systems with similar distributional consequences, by limiting the redistributive role of the federation. Venezuela, on the other hand, has been far more redistributive, compensating poorer regions with larger transfers.

Keywords: decentralization in Latin America; decentralization and political factors; redistribution.

INTRODUCCIÓN

Todo acuerdo federal incluye disposiciones para que se realicen transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Una parte sustancial de la actividad de los gobiernos subnacionales (GSN) no es financiada mediante impuestos recaudados dentro de su jurisdicción (si bien en algunos casos, como el de Estados Unidos, las unidades electorales están cerca de hacerlo), pues prescribiría el principio de beneficio de las finanzas públicas. Las transferencias federales se usan para llenar esta brecha financiera. Una de las principales ventajas de la descentralización en los sistemas federales supuestamente es igualar las demandas de gasto público y la voluntad de pagar por ese gasto en el nivel local. Sin embargo, una gran dificultad de la mayoría de federaciones está en que los sistemas de transferencias a menudo cubren la mayoría de los costos de la prestación de bienes públicos locales, rompiendo la conexión wickselliana entre gasto y carga fiscal.²

Los debates académicos sobre el federalismo han descuidado con frecuencia la consecuencia distributiva de los sistemas de transferencias. Si bien en algunas fede-

² Véanse Rodden (2002), y Wicksell (1964).

raciones hay poca redistribución a favor de los estados más pobres, en otras, un objetivo del pacto federal es la equiparación de los ingresos, la prestación de servicios públicos o la recaudación de ingresos. Este artículo ofrece un marco de referencia para entender el grado de redistribución observado en los sistemas de transferencias federales, aunado con mediciones empíricas de los factores determinantes de la redistribución en tres federaciones latinoamericanas: Brasil, México y Venezuela. El documento encuentra que, en comparación con lo que suele creerse, Brasil y México han creado sistemas con consecuencias distributivas parecidas, limitando el papel redistributivo de la federación. En cambio, Venezuela ha sido mucho más redistributiva, compensando a las regiones más pobres con mayores transferencias.³

El artículo está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección presenta un análisis teórico con una clasificación de las federaciones en dos dimensiones, dependiendo si el estado entabla una negociación fiscal con el gobierno federal, en la cual renuncie a su autoridad fiscal; y si la brecha financiera se cierra principalmente a través del gasto o el ingreso. Esa clasificación sugiere combinaciones que son más o menos redistributivas, según el poder residual de los estados que constituyen la federación. La tercera sección analiza la redistribución en las cuatro federaciones latinoamericanas. Ofrece algunos datos descriptivos comparativos sobre el grado de desigualdad que caracteriza a los sistemas de transferencia y luego realiza el análisis OLS de los factores determinantes de esas distribuciones. El análisis destaca, haciendo uso del modelo teórico, el papel de la base económica de cada estado y la seguridad política de los ejecutivos que están en el poder, dos elementos que pueden aumentar el poder de negociación de los estados frente al gobierno federal en el diseño de las transferencias. La última sección presenta algunas conclusiones.

REDISTRIBUCIÓN, TRANSFERENCIAS Y COMPROMISO

Los sistemas de transferencia pueden distinguirse según si cierran la brecha financiera con ingresos o con gasto. Cuando lo hacen mediante los ingresos, las cuentas

³ La literatura que ha examinado algunos de los aspectos distributivos de las transferencias federales se ha concentrado en destacar los efectos políticos de la mala distribución al generar sistemas de transferencia que se desvían de la igualdad, en lugar de comparar varios grados de redistribución alcanzados por cada sistema. Véanse Gibson, Calvo y Falleti (2004), y Kraemer (1997).

del gobierno con frecuencia exageran el nivel de descentralización, pues atribuyen los ingresos recaudados en el nivel central al GSN que recibe la participación de ingresos, aun cuando los estados o gobiernos locales no hagan ningún esfuerzo recaudatorio. Las federaciones donde la participación de ingresos está vinculada con el esfuerzo recaudatorio suelen mostrar poca redistribución. Cuando la brecha financiera se cierra mediante el gasto, los procesos de descentralización se centran a menudo en si las transferencias estarán condicionadas a usos específicos (infraestructura social, educación, salud) o si estarán estructuradas para aliviar la pobreza o para generar cierto grado de igualdad. En este caso, generalmente hay más redistribución.

Por lo tanto, el nivel de redistribución alcanzado en cada sistema federal depende de la compleja interacción entre ambos tipos de transferencias. Los análisis que se enfocan sólo en las transferencias de gasto o, en cambio, en la participación de ingresos pueden dejar pasar el hecho de que los dos tipos de financiamiento pueden funcionar en contra de sus propósitos. Para complicar aún más las cosas, el grado de autoridad fiscal retenida por los GSN determina el nivel general de redistribución que puede alcanzar el federalismo. Si los estados no han estado dispuestos a renunciar a su autoridad fiscal a favor de sistemas de recaudación fiscal nacionales, la redistribución será limitada. Si, en cambio, gran parte de los ingresos se recauda en el nivel central, y las fórmulas de participación de ingresos no están relacionadas con el esfuerzo recaudatorio local, el alcance de la redistribución aumentará mucho.

Puede haber algunas transferencias extraordinarias “involuntarias” adicionales del gobierno federal hacia los estados, como los rescates, que también tendrán un efecto redistributivo *ex post*, aunque no siempre son posibles de predecir *ex ante*. En general, los rescates tenderán a ser regresivos, porque son mayores en estados con mayor capacidad de pedir prestado, los cuales suelen ser los más ricos.⁴ Este artículo no incorporará esas transferencias, aunque pueden anular toda la redistribución generada por otros procesos.

La participación de ingresos tradicionalmente ha sido la forma más debatida de interacción fiscal entre los estados y el gobierno federal en las federaciones latinoamericanas. El situado constitucional en Venezuela, la coparticipación en Argentina

⁴ Sobre los rescates, véase Rodden (2002), y sobre los déficit, véase Wibbels (2000). Acerca de los efectos distributivos en México, véase Hernández, Díaz-Cayeros y Gamboa (2002).

y la participación fiscal en México tienen características sustancialmente diferentes.⁵ La participación de ingresos puede establecerse en la Constitución o en una ley secundaria. Puede abarcar prácticamente todo el ingreso recaudado por el gobierno federal, o disposiciones específicas impuesto por impuesto. La distribución de fondos entre los estados puede cambiar en repetidas ocasiones, o puede seguir relativamente permanente. Sin embargo, el rasgo común de todos esos sistemas es que la participación de ingresos les ha permitido a Argentina, México y Venezuela concentrar la autoridad recaudatoria, lo que provoca que los estados dependan más de su gobierno federal.⁶ La federación brasileña es diferente, pues los estados no renuncian a su autoridad fiscal a favor del gobierno federal. La fuente más importante de las finanzas subnacionales, el impuesto al valor agregado, es manejada por los estados, con tasas diferenciales que introducen problemas complejos de administración, cumplimiento e incentivos para la actividad productiva.

Además de la participación de ingresos, los gobiernos federales transfieren recursos que no están directamente vinculados con la extracción de ingresos. Esas transferencias se refieren a las asignaciones de gasto, que se han vuelto un tema central del debate de las políticas públicas en años recientes. Gran parte de esta discusión se ha centrado en cómo diseñar transferencias que puedan inducir el tipo correcto de comportamiento por parte de los GSN, promoviendo la responsabilidad fiscal y evitando restricciones presupuestales suaves. La solución liberal, aparentemente sencilla, de que la federación tenga unidades que financien por completo sus propias actividades, se opone a la realidad política conservada por sistemas de transferencia mal diseñados. La mayoría de las federaciones se caracterizan por combinaciones complejas de transferencias basadas en fórmulas discrecionales que redistribuyen recursos entre las unidades de la federación. La redistribución es un ingrediente esencial en los pactos federales y, sin embargo, el grado de redistribución incorporado en los sistemas de transferencia varía enormemente de un caso a otro.

⁵ La literatura sobre la participación de ingresos en las federaciones latinoamericanas es muy abundante. Un buen lugar para comenzar es Willis, Garman y Haggard (1999), para un panorama general; Penfold (2004), para Venezuela; Jones, Sanguinetti y Tomás (1999), y Tomás (2002), para Argentina; Souza (1999), para Brasil; y Díaz-Cayeros (1997), para México.

⁶ Como se analiza más adelante, el caso de Venezuela tiene una importante salvedad, pues el situado constitucional no está vinculado al esfuerzo recaudatorio (ni histórico ni marginal), por lo que no es verdaderamente un sistema de participación de ingresos.

Las federaciones siempre deben resolver problemas de credibilidad cuando establecen sistemas de redistribución. Estos problemas surgen porque no siempre se cumplen las promesas y las promesas incumplidas dan lugar a problemas clásicos de inconsistencia temporal. Una negociación fiscal federal sólo puede sostenerse si el gobierno federal está obligado a cumplir su parte del trato y a no usar su poder en el futuro para abusar de las unidades constitutivas (estados, provincias, etc.). Los sistemas de transferencias en una federación a menudo se crean para resolver problemas de obligaciones.

Desde el punto de vista de los estados ricos, la federación debe asegurarles que adherirse al pacto fiscal federal no significará que tendrán que transferir y redistribuir hasta el punto en que los recursos perdidos excedan a los beneficios de unirse a la federación. Los propósitos específicos mediante los cuales los pactos fiscales federales resolvieron los problemas de credibilidad y ofrecieron garantías a los estados están fuera del alcance de este artículo.⁷ Sin embargo, es claro que los diferentes países han encontrado compromisos en los que se logra mayor o menor redistribución, dependiendo de si los estados aceptan una “negociación fiscal” del gobierno federal y las brechas financieras se cierran principalmente a través de la participación de ingresos o transferencias de gasto.

Podemos clasificar las federaciones en un cuadro de dos por dos, en donde la dimensión horizontal distingue si los estados aceptan o rechazan la negociación fiscal federal y la dimensión vertical destaca si la brecha fiscal se cierra mediante el gasto o el ingreso (véase el cuadro 1).

Se predice que los menores niveles de redistribución se observarán en países donde la brecha financiera se cierre mediante el ingreso y se rechace la negociación fiscal federal. Es de esperar que los mayores niveles de redistribución a favor de los estados pobres se encontrarán en federaciones donde se acepte la negociación fiscal y las transferencias sean de gasto. Si bien Venezuela considera al situado constitucional como un sistema de participación de ingresos, el hecho de que esté totalmente separado de un esfuerzo recaudatorio (se distribuye de acuerdo con una regla igual per cápita) lo convierte en realidad en una transferencia de gasto. Los ni-

⁷ Pueden encontrarse análisis históricos de este proceso para el caso de México en Díaz-Cayeros (1997), mientras que cierto respaldo para el compromiso puede encontrarse en el trabajo de Eaton (1999), sobre Argentina, y en el de Rezende y Afonso (2002), para Brasil.

CUADRO 1. GRADO DE REDISTRIBUCIÓN EN LOS SISTEMAS FEDERALES

	<i>Se acepta la negociación fiscal federal</i>	<i>Se rechaza la negociación fiscal federal</i>
La brecha de financiamiento se cierra mediante el gasto	Venezuela Redistribución alta	Brasil Redistribución intermedia
La brecha de financiamiento se cierra mediante el ingreso	México (hasta 1993) Redistribución intermedia	Estados Unidos Redistribución baja

veles intermedios de redistribución pueden producirse con combinaciones, como en Brasil, donde los estados han conservado su capacidad impositiva, pero hay enormes transferencias de gasto, o en Argentina y México, donde los amplios acuerdos de participación de ingresos han provocado que los estados prácticamente renuncien a su autoridad fiscal, pero las participaciones que recibe cada estado están relacionadas con el esfuerzo recaudatorio histórico.

En una federación se pueden esperar tres principios básicos respecto al grado de distribución.

Primero, el costo de oportunidad de que los estados pertenezcan a una federación estará dado por la oportunidad prevista de explotar sus propias fuentes de ingresos. En la medida en que esas fuentes fiscales sean proporcionales al PIB del estado, debería observarse un fuerte vínculo entre participación de ingresos federales e ingresos propios. Del lado de los ingresos federales, las federaciones menos redistributivas deben ser aquellas donde se mantiene el vínculo entre el PIB del estado —es decir, la base económica de cada estado— y los ingresos. Brasil debe ser el menos redistributivo, pues el IVA de sus estados puede entenderse, a la luz del modelo, como un pacto federal en el que el gobierno nacional fue incapaz de convencer a los estados miembros de renunciar a su capacidad impositiva. Las participaciones de ingresos de México, donde el principio resarcitorio de recaudación fiscal antes del establecimiento del sistema aún desempeña un papel fundamental en la distribución, tampoco deben ser muy redistributivas. En el otro extremo, Venezuela, donde los ingresos provenientes del petróleo constituyen la fuente más importante de las finanzas estatales, debería ser el más redistributivo.

Segundo, cuando los gobiernos federales proporcionan transferencias importantes de gasto, pueden realizar redistribuciones amplias, con lo cual se compensa el lado del ingreso federal de la negociación federal.

Un tercer principio que debe afectar a las transferencias de gasto y de ingreso es que los horizontes temporales políticos cortos y el riesgo que los políticos enfrentan durante su periodo en el cargo deben reducir su poder de negociación y, por consiguiente, los recursos que les ofrece el gobierno nacional para resolver los problemas de compromiso.

LA REDISTRIBUCIÓN EN TRES FEDERACIONES LATINOAMERICANAS

Esta sección mide el grado de redistribución generada por los acuerdos fiscales latinoamericanos, proporcionando ciertas explicaciones de por qué algunos estados o provincias han resultado ser más capaces que otros para negociar recursos. La sección empírica se centra en tres aspectos destacados por la explicación teórica:

1. Si el lado de los ingresos federales de los sistemas de transferencias se caracteriza por bajos niveles de redistribución.
2. Si el grado de redistribución incrustada en el sistema de transferencias en su conjunto es mayor cuando la brecha financiera se cierra mediante el gasto.
3. Si los ejecutivos del estado o provincia pueden negociar más recursos en la medida en que su factor de descuento es alto.

Para tener un indicador general del grado de distribución involucrado en cada sistema, el cuadro 2 presenta los coeficientes de Gini por estado (o provincia) por PIB per cápita,⁸ transferencias de ingresos (o el IVA en el caso de Brasil), transferencias de gasto y recursos totales. La distinción entre las transferencias de gasto e ingresos federales se hace sobre la base de si la brecha financiera de los estados se cierra con fondos que provienen de la participación de ingresos, vinculada a la recaudación fiscal federal, o de partidas presupuestales federales transferidas a los estados o provincias.

⁸ Los coeficientes de Gini se utilizan ampliamente en la investigación de la distribución de los ingresos. El valor mínimo es 0 y el máximo 1. Miden el área entre la línea de la igualdad perfecta y una curva de Lorenz. Tienen la ventaja de cumplir el principio de Dalton, el cual sugiere que la desigualdad debe aumentar claramente si se hace una transferencia del pobre hacia el rico (algo que no sucede con otras mediciones de dispersión, como la desviación estándar). Sus principales desventajas son que los coeficientes de Gini no son comparables con las curvas de Lorenz entre sí y tienden a ponderar los ingresos en el extremo menos que los de los rangos medios, por lo que no son buenas mediciones de la polarización. Los índices se calcularon mediante el procedimiento extendido de STATA.

CUADRO 2. COEFICIENTES DE GINI DE LAS TRANSFERENCIAS Y EL PIB

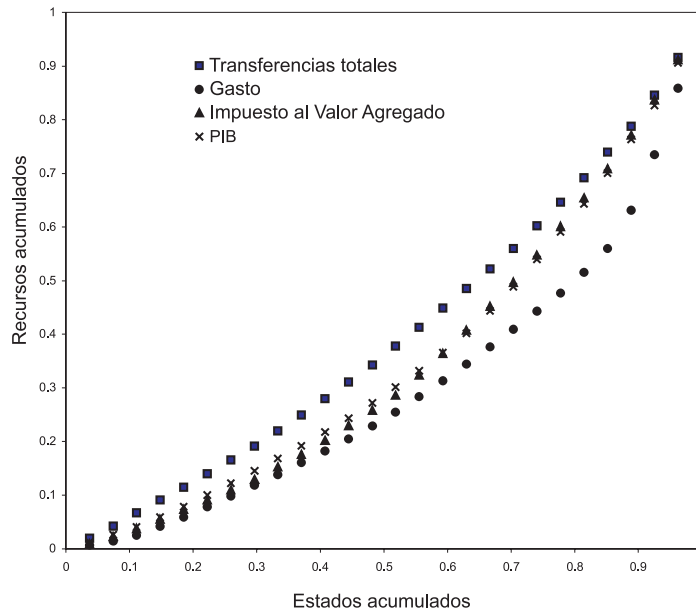
	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Venezuela</i>
PIB	0.3093	0.2618	0.1765
Gasto	0.4184	0.1458	0.6478
Ingreso	0.3142	0.1552	0.4701
Total	0.2098	0.1258	0.5152

El coeficiente de Gini se calculó para la desigualdad imperante entre las unidades de la federación. Se considera cada estado como un actor individual, con una posición igual en el pacto federal. Por tanto, según esta medida de la desigualdad, incluso si los recursos se distribuyeran equitativamente de acuerdo con la base per cápita, si los estados (o provincias) tienen tamaños diferentes, la distribución sería desigual desde un punto de vista federalista. Desde luego, ésta no es una postura normativa que implique que sea mejor que las federaciones asignen los recursos equitativamente entre sus miembros. Ofrece un parámetro desde el cual se pueden evaluar los rasgos que están directamente relacionados con la noción básica de una representación igualitaria de los estados en la federación, contenida, por ejemplo, en el Senado.

La alternativa de esta medición sería construir coeficientes de Gini con base en la población o el PIB ponderados. En el caso de la población ponderada, se supondría que los estados no tienen significado específico, excepto que son las unidades en que se agrupa la información estadística. Si se usan los coeficientes de PIB ponderado, la noción subyacente de la igualdad debería ser interpretada como un estado “primitivo”, antes que una negociación federal, en el cual cada estado dependería de sí mismo. El índice de Gini indicaría cuán lejos está una distribución de ese estado primitivo.

El cuadro 2 sugiere que hay una gran variación en el grado de redistribución que está llevando a cabo cada sistema. Por ejemplo, en el caso brasileño, el ingreso y el PIB están distribuidos de manera similar, mientras que el gasto es más desigual. La desigualdad en las asignaciones del gasto hace que todo el sistema de transferencias sea menos desigual que la distribución de la producción. Ese patrón puede confirmarse visualmente inspeccionando las curvas de Lorenz para los recursos de

FIGURA 1. CURVAS DE LORENZ PARA LA DESIGUALDAD BRASILEÑA

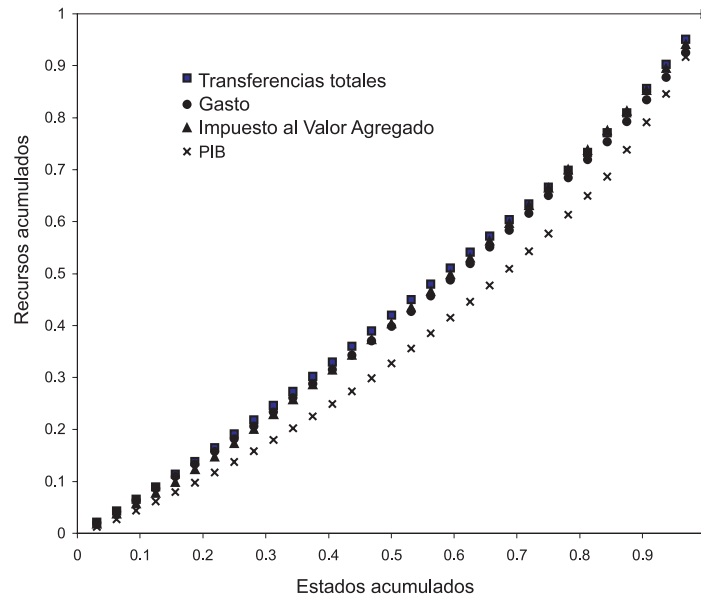


distribución (véase la figura 1). Cada una de las curvas muestra, en el eje horizontal, los estados clasificados en orden ascendente de acuerdo con la cantidad de interés per cápita. El eje vertical muestra los recursos acumulados que son asignados a los estados hasta cierto punto del eje horizontal. La igualdad perfecta entre los estados estaría indicada por una línea imaginaria de 45 grados que parte del origen hacia la esquina superior derecha, lo que indica que todos los estados tienen todos los recursos acumulados. A medida que la curva de Lorenz se aleja de esta línea de igualdad, la distribución es más desigual.

La curva de Lorenz que está más alejada de la línea imaginaria de la igualdad es la que se relaciona con las transferencias de gasto. La que está más cerca de proporcionarle a cada estado una cantidad igual es, sorprendentemente, la de las transferencias totales. Las curvas de Lorenz para el PIB y el IVA son bastante parecidas, lo que indica que la distribución de esas dos variables es muy similar.⁹

⁹ Lo que es de esperar cuando un impuesto tiene una amplia base de origen; si bien el IVA brasileño es más complejo, las tasas difieren de acuerdo con el destino y el origen.

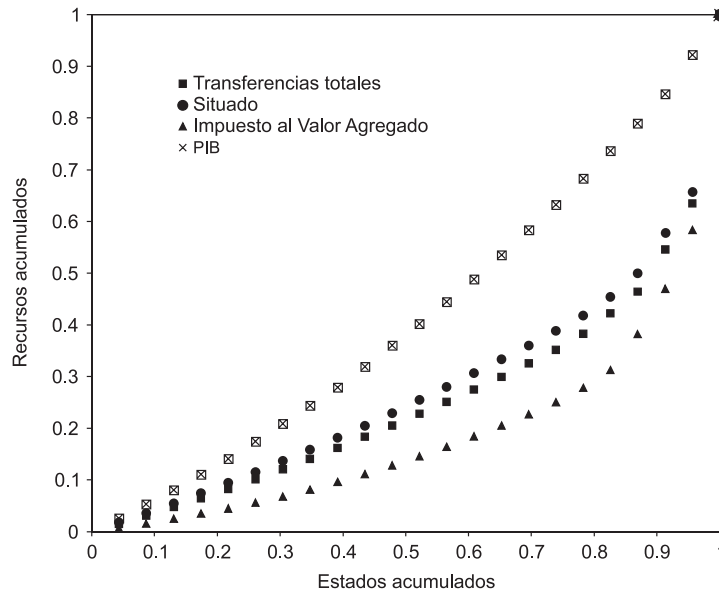
FIGURA 2. CURVAS DE LORENZ PARA LA DESIGUALDAD MEXICANA



En México, los coeficientes de Gini sugieren que, mientras la distribución regional de la producción es casi tan desigual como en Brasil, la distribución de los recursos entre los estados es muy igualitaria. Esa impresión queda confirmada por las curvas de Lorenz presentadas en la figura 2.

México es el país que más se acerca a entregar recursos equitativamente por estado. Obsérvese que ésta no es una declaración normativa, pues se podría afirmar que la gran igualdad observada en las curvas de Lorenz contradice otras igualdades muy básicas del sistema de gobierno. *Per se*, el federalismo no es necesariamente algo bueno, porque, por ejemplo, puede permitir que los estados rehuyan las políticas que les son repugnantes desde un punto de vista moral (tal como la esclavitud en Estados Unidos). El federalismo garantiza que los votos no se cuenten de manera igualitaria, tan sólo por nombrar otra de las desigualdades que introduce. Esta igualdad entre los estados no significa que los estados recibirán la misma cantidad de recursos en términos per cápita. De hecho, en términos per cápita, la distribución refleja una desigualdad muy alta. El patrón distributivo en México podría

FIGURA 3. CURVAS DE LORENZ PARA LA DESIGUALDAD VENEZOLANA



atribuirse a las características específicas de los estados, que bien podrían no ser tan heterogéneos como los de otros países.

Venezuela muestra una distribución más equitativa del PIB entre los estados en comparación con las otras federaciones latinoamericanas importantes, pero una distribución altamente desigual de los recursos desde el punto de vista de los estados. La mayor parte de las transferencias de Venezuela es, de hecho, adjudicada en una base per cápita casi igual. Como puede verse, este criterio es muy desigual desde la base utilizada en este análisis, si bien las transferencias de gasto discrecionales en Venezuela son aún más desiguales (véase la figura 3).

LOS FACTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DETERMINANTES DE LAS TRANSFERENCIAS

La siguiente sección analiza la distribución de recursos en cada país. Se hacen regresiones separadas para la distribución global de recursos y sus componentes de

gasto e ingreso. Sería posible analizar todos los datos de una manera acumulada como lo hacen Gibson, Calvo y Falleti (2004). Sin embargo, dicha estrategia descuidaría distinciones idiosincrásicas en los procesos políticos que caracterizan al federalismo en cada país.¹⁰ Por ejemplo, Venezuela durante un tiempo no tuvo gobernadores electos; el PRI en México era un partido hegemónico; y las instituciones políticas de Brasil están mal distribuidas. Las especificaciones de los cálculos siguientes incluyen una variable de ingresos que producirá una indicación del grado de redistribución prevaeciente en cada país y un control del tamaño mediante la población, pero cambian en las variables políticas que miden el poder de negociación de los ejecutivos de los estados ante el gobierno federal, que son específicas para cada país.

Un análisis econométrico de los sistemas de transferencia basados en fórmulas podría provocar preocupaciones acerca de lo que significa realizar una especificación estadística diferente de los valores y parámetros reales que, de hecho, una fórmula puede estipular que dirigen la asignación de fondos. Las fórmulas son la consecuencia de las batallas y los acuerdos políticos. La “inercia” que mantiene fijas las participaciones de ingresos y otros sistemas de transferencias se explica por los intereses políticos que defiende la preponderancia del *statu quo*. Por tanto, el análisis de una distribución dada de los recursos, *sin importar* la fórmula que los dirige, puede permitir entender por qué se eligió una fórmula específica o qué intereses políticos mantienen en su lugar el *statu quo* (véase Fleck, 2001).

Si el propósito del análisis es “predecir” los recursos que deben asignarse a cada estado, o maximizar la varianza explicada, sólo deben incluirse los indicadores en las fórmulas, precisamente en la medida en que están establecidos por la ley. Si el propósito del análisis es usar un marco general para entender la economía política de la distribución de fondos, abstrayéndose del método específico mediante el cual se produjeron mecánicamente esos números, es útil un análisis empírico de las transferencias basadas en fórmulas.

¹⁰ También sería posible realizar un análisis de series de tiempo acumuladas, a fin de aumentar la *n* limitada. Sin embargo, en vista de que el sistema de participación de ingresos federales sólo cambia marginalmente con el tiempo, dicha estrategia inflaría de manera artificial los resultados estadísticos, mientras que el proceso subyacente tiene poca variación.

Un punto adicional es si debería haberse tratado de correr un análisis de series de tiempo acumuladas a fin de generar una n mayor y mayor precisión en los coeficientes. Como lo analizó Maddala (1991), la cuestión de acumular o no depende de una creencia o suposición anterior acerca de la igualdad de los coeficientes en una sección transversal de los datos acumulados. Si bien pueden realizarse algunas pruebas específicas para justificar la acumulación, la varianza en secciones transversales proporcionaría hallazgos congruentes con los datos acumulados. Los estimadores específicos pueden ajustarse muy bien mediante un método de encogimiento, pero el punto básico es que si casi toda la varianza que busca explicarse es de sección transversal, la acumulación no debe proporcionar una ventaja comparativa en el cálculo.

VENEZUELA

La organización de las transferencias en Venezuela sugiere que es la menos “federal” de las federaciones latinoamericanas. Los gobiernos subnacionales dependen de esas transferencias en una medida sólo igualada por México, mientras que el gobierno federal realiza una redistribución masiva de recursos originados de los ingresos provenientes del petróleo. Algunos rasgos institucionales son responsables de dicho resultado. Hace más de una década no había elección directa de gobernadores. Luego, han ocurrido grandes cambios en el panorama político, incluida la práctica desaparición de los antiguos partidos políticos AD y COPEI. Aunque la negociación fiscal en la federación probablemente se revise en los años venideros, siempre y cuando estén disponibles los ingresos provenientes del petróleo, es probable que el sistema siga siendo altamente redistributivo.

Venezuela distribuye su participación de ingresos de acuerdo con una fórmula que asigna recursos per cápita iguales a todos los estados. Ésta es una disposición constitucional y de ahí su nombre: situado constitucional. La acumulación de recursos está atada a los ingresos recaudados por el gobierno federal (casi todos de entradas por petróleo), pero las participaciones específicas que cada estado recibe no tienen ninguna relación con un esfuerzo recaudatorio. A partir de este hecho, podría resultar obvio que la explicación de la asignación per cápita de los fondos fuera la población. Sin embargo, el aspecto crucial de este análisis es averiguar qué tipos de

CUADRO 3. FACTORES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN
EN VENEZUELA EN 1998 (OLS CON ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS)

	<i>Total de recursos</i>	<i>Situado constitucional</i>	<i>Transferencias de gasto</i>
LPIB	-0.3701** (0.1535)	-0.3068*** (0.1072)	-0.06331 (0.076604)
1/POB	91841* (8357)	83944*** (6369)	7897** (3064)
AD-COPEI	0.1549** (0.0706)	0.1256** (0.0482)	0.0293 (0.0583)
VOTO	-0.0040 (0.0053)	0.0024 (0.0030)	-0.0065 (0.0048)
_CONS	7.5441*** (1.3038)	6.5172*** (0.8750)	1.0269 (0.7244)
N	23	23	23
F	56.37***	84.24***	5.84***
R2	0.9347	0.9674	0.2012

*** Significativo al nivel de 99%.

** Significativo al nivel de 95%.

* Significativo al nivel de 90%.

motivaciones de economía política pueden estar implícitos en una asignación aparentemente “objetiva” y no controvertida, tal como las participaciones iguales per cápita. Como muestra el análisis más adelante, elegir una fórmula de distribución per cápita es altamente redistributivo y ha premiado los bastiones de AD y COPEI.

Además del situado constitucional, los estados reciben transferencias del lado del gasto desde un fondo de desarrollo social llamado Fondo Interregional para la Descentralización (Fides) y transferencias discrecionales llamadas Asignaciones Económicas Especiales. Éstas están abiertas a una amplia discreción de las autoridades federales, si bien constituyen una parte muy pequeña de los fondos.

El cuadro 3 calcula los factores determinantes de la asignación de transferencias en Venezuela para el total de recursos federales disponibles para los estados (incluidos el situado constitucional, Fides y las transferencias especiales) medidos en

términos log per cápita durante 1998. También incluye dos cálculos más, para los factores determinantes del situado constitucional y las transferencias de gasto, por separado.

Las variables independientes son el PIB (log) per cápita, el inverso de población ($1/POB$), una variable *dummy* para los estados controlados por AD o COPEI en ese momento, y el voto porcentual con el que los gobernadores actuales llegaron a su puesto en las elecciones de 1995. Usar el PIB (log) per cápita nos permite dar una interpretación directa del coeficiente de esa variable: representa la elasticidad del ingreso del sistema de transferencias. Si es positivo, refleja un premio desproporcionado para los estados ricos y un castigo para los pobres. Si fuera mayor de 1, el sistema de transferencias no sólo daría más recursos a los estados ricos, sino que sería regresivo, en el sentido de que daría más recursos de lo que un estado produce en relación con otros estados. Si la elasticidad del ingreso es menor que 1 pero todavía positiva, probablemente la redistribución no cambie la clasificación relativa de los estados entre una dimensión del nivel de desarrollo, pero sí ayude proporcionalmente más a los estados más pobres. Un coeficiente negativo denota redistribución que cambia la clasificación de los estados.

El inverso de población se usa como una variable de control, siguiendo el debate sobre el gasto del Nuevo Trato de Estados Unidos que hicieron Wallis (1999), y Fleco (2001). Esta variable permite una fácil interpretación de cuál cantidad fija sería el mínimo que cada estado recibirá, sin importar su población y otros factores explicativos. Una manera sencilla de interpretar ese coeficiente, según Fleco (2001), es que si dos estados se unen, recibirían menos recursos, según las mediciones de ese coeficiente. En ese sentido, $1/POB$ mide el valor del estado, una razón políticamente significativa para recibir transferencias.¹¹

La primera columna representa los recursos totales transferidos en Venezuela. La elasticidad del ingreso es negativa, lo que sugiere que el acuerdo fiscal de Venezuela redistribuye mucho los recursos hacia los estados más pobres. El hecho de que la elasticidad sea mayor para los recursos totales que para el situado constitucional sugiere que las transferencias adicionales de gasto refuerzan esta tendencia redistributiva.

¹¹ Por ello, la variable captura un fondo fijo para cada estado, que sería lo que se obtendría en el término constante de una regresión que estimara todas las variables en términos totales, no estandarizados per cápita.

Las variables políticas que supondríamos indicarían el poder de negociación de los estados no resultan tan fuertes, si bien existe un efecto positivo y significativo de los gobernadores de AD y COPEI en la asignación del situado y, por tanto, del total de transferencias. La fuerza de un gobernador medida a través de sus votos no es una variable significativa, pero podría atribuirse al hecho de que éste es un indicador muy ruidoso de los factores de descuento del ejecutivo del estado. Las estimaciones de la última columna no explican muy bien las transferencias del gasto proveniente del FIDES y las Asignaciones Económicas Especiales. La única variable que resulta significativa en esa variable es $1/POB$, lo que sugiere que todos los estados reciben una asignación de 8 millones de bolívares de fondos de Fides y Asignaciones Económicas Especiales tan sólo por el hecho de ser estados.

Por consiguiente, si bien prácticamente toda la varianza en las transferencias del situado constitucional podría ser explicada por una regresión que incluye la variable de población y nada más, las especificaciones del cuadro 3 revelan los intereses políticos que están detrás de dicho criterio distributivo. Los estados más pobres reciben desproporcionadamente más recursos asignados por el gobierno federal; e incluso controlando el nivel de desarrollo, los gobernadores de los partidos políticos bien establecidos solían ser premiados marginalmente por dicha asignación.

BRASIL

El pacto fiscal federal brasileño suele discutirse en la literatura como si estuviera caracterizado por una redistribución masiva. La gran fuerza de negociación de los estados del norte y su representación desproporcionada tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, permitieron la creación (con el apoyo de los gobiernos militares de las décadas de 1960 y 1970) de un sistema de transferencias que le quita recursos a los dos estados más fuertes en el sureste (Río de Janeiro y Sao Paulo). Sin embargo, el grado de redistribución integrado en este acuerdo fiscal no se captura correctamente en un análisis parcial que se centre sólo en el sistema de transferencias. En Brasil, los estados no han renunciado a su autoridad fiscal como en otras federaciones latinoamericanas, para ser sustituidos por un sistema de participación de ingresos federales.

En casi todas las federaciones, los impuestos al valor agregado se establecen y recaudan federalmente, aunque los gobiernos estatales pueden desempeñar un papel importante en su administración. En Brasil, desde la reforma fiscal establecida por el gobierno militar en la década de 1960, se les permite a los estados imponer impuestos al valor agregado diferenciales, lo cual provoca acalorados debates sobre cumplimiento y coordinación. El sistema de participación de ingresos fue establecido como un mecanismo para compensar a los estados con bases fiscales bajas. Por tanto, como en el caso de Venezuela, la distribución de los llamados fondos constitucionales hacia los estados y municipios (FPE y FPM) es regida por fórmulas que coordinan criterios demográficos y redistributivos (el inverso de los ingresos per cápita del estado). Los fondos constitucionales de reparto de ingresos se ven complementados por transferencias discrecionales (llamadas transferencias voluntarias), cuya importancia ha aumentado en los últimos años.

El análisis del cuadro 4 de la distribución de recursos en Brasil sugiere que el total de recursos transferidos tiene poco efecto redistributivo (la elasticidad del ingreso es menor que uno), algo muy distinto de la redistribución masiva que exhiben las transferencias constitucionales y voluntarias en el segundo cálculo. Así como en el análisis de Venezuela, las variables dependientes son las asignaciones log per cápita del total de recursos transferidos, las transferencias federales (incluidas las transferencias constitucionales y las voluntarias) y el impuesto al valor agregado para 1997. Las variables independientes son el log del PIB per cápita, el inverso de la población como una variable de control y dos variables políticas que deberían reflejar el poder de negociación de los gobernadores.

La elasticidad del ingreso del sistema brasileño no es particularmente redistributiva, aun cuando las transferencias son muy redistributivas. Por otro lado, el impuesto al valor agregado presenta una elasticidad de 1, lo que sugiere que responde de manera directa a los cambios en el ingreso. La variable $1/POB$ resulta significativa para los recursos y transferencias totales, pero no para el impuesto al valor agregado, que está en consonancia con la interpretación que se le ha dado a esa variable. Ya que el impuesto al valor agregado depende del esfuerzo recaudatorio de cada estado, no hay razón para esperar que la categoría del estado sea responsable de una cantidad positiva. Las variables políticas sugieren que la representación es más

CUADRO 4. FACTORES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN EN BRASIL EN 1997 (OLS CON ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS)

	<i>Total de recursos</i>	<i>Transferencias de gasto</i>	<i>Impuesto al valor agregado</i>
LPIB	0.3082*** (0.0942)	-0.7228*** (0.1520)	1.0003*** (0.1002)
1/POB	889489.3*** (273634)	1128600** (508417.8)	480680 (397830.6)
Titularidad	0.0219 (0.0519)	0.2069* (0.1070)	-0.0005* (0.0003)
Mal distrib.	-0.0731* (0.0365)	-0.0777 (0.0685)	-0.0723 (0.0552)
_cons	3.5938 (0.7096)	10.5578*** (1.1999)	-2.1019*** (0.8020)
N	27	27	27
F	71.08***	40.3	28.6***
R2	0.8322	0.8807	0.8236

*** Significativo al nivel de 99%.

** Significativo al nivel de 95%.

* Significativo al nivel de 90%.

importante como una explicación de la distribución de recursos en Brasil que el factor de descuento de los ejecutivos del estado.

La primera variable política, la titularidad, que no podría calcularse para el caso de Venezuela, pues los gobernadores comenzaron a ser elegidos apenas en fechas recientes, destaca la relativa seguridad en el cargo que los ejecutivos estatales han percibido históricamente en sus estados. Esta variable se calcula como la duración promedio de su titularidad en el cargo de los gobernadores, incluidas reelecciones, juntas militares y administraciones provisionales, durante este siglo.¹² Mientras mayor sea la variable de titularidad, más estables serán los ejecutivos estatales. Esta variable va de titularidades promedio en estados de 1.7 (Rondonia) hasta 3.6 años (Amapú),

¹² La base de datos se construyó a partir de información del sitio www.rulers.org. Se calculó una variable de titularidad más corta para el periodo posterior a 1983, pero ofreció resultados insignificantes.

con una titularidad promedio de 2.4 años. La titularidad tiene un efecto positivo en los fondos totales disponibles, si bien no es estadísticamente significativa. Para el caso específico de las transferencias sin recaudación de impuesto al valor agregado, alcanza significancia, aunque los errores estándar son bastante grandes. Finalmente, la variable asume un valor ligeramente negativo para el impuesto al valor agregado, lo que sugiere que es menos probable que los estados donde los ejecutivos perciben más estabilidad, recauden ingresos por sí mismos (tal vez porque esperan obtener más recursos de las transferencias y, por ello, prefieren hacer menos esfuerzo recaudatorio).

La otra variable política, la mala distribución, se calcula como el número de habitantes representados por un diputado de la cámara baja. La legislatura brasileña representa abrumadoramente a los estados pequeños y reduce la representación de los grandes. En Roraima, cada diputado representa en promedio a 32 000 habitantes, mientras que un diputado en Sao Paulo representa a medio millón. La variable está codificada como el número de diputados por cada millón de habitantes, por lo que el valor de Sao Paulo es de 2, mientras que el de Roraima es de 31.4. Cada estado está representado equitativamente en el Senado, por lo que no puede distinguirse una medición de la mala distribución de la cámara alta del efecto del inverso de la población.

Al controlar la mala distribución, $1/POB$ sigue siendo significativo en el caso de los recursos totales. Puede interpretarse que $1/POB$ ya incorpora un efecto de la mala distribución, pues existe un número constante de senadores per cápita, pero es imposible obtener esa estrecha interpretación de la noción de que el inverso de la población nos dice cuántos fondos son asignados a cada estado por el hecho de ser un estado en una federación (no sólo por tener senadores que puedan aprobar leyes que autoricen dichas transferencias). Si bien la significancia de la mala distribución no es muy alta, lo que indica que no podemos confiar demasiado en su valor exacto, el efecto es fuerte y está en consonancia con la discusión que aparece en la literatura.

El análisis del sistema de transferencias brasileño confirma la importancia de analizar las transferencias en el contexto de la autoridad fiscal que poseen los gobiernos de los estados. Aun cuando la autoridad fiscal es casi siempre residual en los

casos de las federaciones en que se entabla una negociación fiscal, dando lugar a una amplia gama de acuerdos de participación de ingresos, en el caso de Brasil, la autoridad hace que los estados sean más fuertes y, por tanto, limita el alcance de la redistribución.

MÉXICO

Durante los años recientes, México ha sido testigo de un rápido proceso de descentralización que ha reducido considerablemente las responsabilidades del gobierno federal en la prestación y administración de los bienes públicos básicos, tales como salud y educación. El financiamiento de estas funciones sigue siendo predominantemente una responsabilidad federal, mediante la figura de aportaciones (transferencias condicionales que deben usarse de manera bastante discrecional), pero ahora están establecidas de manera explícita en el presupuesto, incluida la distribución para cada estado. Estas transferencias se suman a la participación de ingresos de recursos incondicionales que han existido desde la década de 1980, cuando se firmaron los acuerdos de participación de ingresos.

En contraste con Venezuela y Brasil, las transferencias mexicanas no son redistributivas. El cuadro 5 calcula los factores determinantes de las asignaciones estatales per cápita del total de transferencias, así como su descomposición en aportaciones y participaciones, para el año 1998. Las variables independientes son, como antes, el log del PIB per cápita, más tres variables políticas que reflejan la naturaleza hegemónica del partido en el poder hasta el año 2000. La variable de titularidad se calculó, como en el caso de Brasil, mediante la estabilidad histórica de los ejecutivos estatales calculada desde 1935. La variable PAN refleja los estados que fueron gobernados por un gobernador de oposición en ese año. La variable VOTO mide el porcentaje de votos recibidos por el PRI. La variable de control $1/POB$ en México está altamente correlacionada con el apoyo y la titularidad del PRI, puesto que este partido por tradición era mucho más fuerte y el ejecutivo estatal había estado más seguro de su titularidad en estados pequeños. Esta correlación le permitió al partido crear fórmulas que, si bien parecían redistributivas, de hecho estaban encaminadas a premiar a sus bastiones, lo que sucedía en los estados pequeños.

CUADRO 5. FACTORES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN EN MÉXICO EN 1998 (OLS CON ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS)

	<i>Total de transferencias</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Participaciones</i>
LPIB	0.1760*** (0.0377)	0.0484 (0.0723)	0.2223*** (0.0681)
1/POB	239251*** (31649)	390184*** (53575)	189601*** (44086)
Titularidad	-0.0301 (0.0309)	-0.0356 (0.0463)	0.0001 (0.0458)
PAN	0.0208 (0.0268)	-0.0673 (0.0575)	0.0555 (0.0357)
Voto	0.9219* (0.4783)	1.2692*** (0.4824)	0.5912 (0.9030)
_cons	6.3918*** (0.2739)	6.2745*** (0.5121)	5.1828*** (0.5037)
N	31	31	31
F	37.25***	29.16***	15.58***
R2	0.7152	0.7707	0.4294

*** Significativo al nivel de 99%.

** Significativo al nivel de 95%.

* Significativo al nivel de 90%.

Las estimaciones del cuadro 5 muestran que la elasticidad de las transferencias totales es muy parecida a la de las participaciones. La participación de ingresos en México, en contraste con Venezuela y Brasil, es impulsada por fórmulas vinculadas al esfuerzo recaudatorio y la recaudación original de ingresos que cada estado tenía antes de que se estableciera el sistema en 1980. En cambio, las aportaciones no parecen responder a ningún ingreso, lo que está en consonancia con la noción de que se asignan a los estados de acuerdo con las brechas financieras que enfrentan para la prestación de servicios educativos, de salud y otros bienes públicos.

La variable política VOTO resulta significativa para las aportaciones y las transferencias totales, pero no para las participaciones. Esto es de esperarse en la medida

en que hay espacio de maniobras políticas en lo que solían ser transferencias discrecionales mediante el gasto. La variable del voto del PRI es positiva y significativa, lo que sugiere un premio a los estados pequeños donde el partido solía ser más fuerte, aunque no es posible distinguir los efectos que son atribuibles al apoyo partidario *per se* de aquellos relacionados con dar ciertas cantidades fijas a cada estado, sin importar la población.

CONCLUSIONES

El artículo ha explorado los límites de la redistribución en tres sistemas federales de América Latina. En contraste con lo que suele creerse, la comparación de la elasticidad de las transferencias al PIB en Brasil y México sugiere que la redistribución general en esos dos países no es muy diferente. Brasil logra poca redistribución, porque los estados controlan uno de los impuestos más importantes (el impuesto al valor agregado), el cual es distribuido entre ellos de acuerdo con su desempeño económico. En Brasil, las transferencias compensan el hecho de que el ingreso no se redistribuye, lo que se refleja en la elasticidad fuertemente negativa de las transferencias. Este efecto es, de hecho, el más negativo de las elasticidades calculadas, como puede apreciarse en el cuadro 6. En cambio, México utiliza fondos de transferencias que no son muy distributivos. Esto es de esperarse por la participación de ingresos, pero se opone a la función compensatoria que supuestamente debe desempeñar el gobierno federal en el caso de las transferencias. Venezuela redistribuye ambos tipos de fondos, pero sus transferencias son menos redistributivas que el situado constitucional.

Futuras investigaciones explorarán con mayor detalle los factores políticos determinantes del grado de redistribución que tiene cada sistema de transferencias

CUADRO 6. ELASTICIDAD DEL PIB

	<i>Venezuela</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>
Total	-0.3701	0.3082	0.2435
Participación de ingresos o impuestos	-0.3068	1.0003	0.2758
Transferencias	-0.0633	-0.7228	0.1585

desde una perspectiva histórica. Además, el estudio debería incorporar a Argentina y tal vez a otros sistemas no federales y sí altamente centralizados de América Latina, como Colombia. Por último, una evaluación más precisa de las implicaciones potenciales en materia de políticas públicas de este estudio requiere cierta comprensión de las bases fiscales locales, que las estimaciones están controlando. A fin de evaluar muchas de las afirmaciones financieras públicas respecto a las ventajas o desventajas de diseñar sistemas de transferencia de diferentes maneras, es importante saber si la configuración de transferencias en América Latina genera falta de incentivos para gobiernos estatales y provinciales más eficientes. **GE**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Díaz-Cayeros, Alberto (1997), *Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico*, tesis de doctorado, Duke University.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Rafael Gamboa y Fausto Hernández (2002), "Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico", *Eastern Economic Journal*, vol. 28, núm. 3.
- Faetti, Tulia, Ernesto Calvo y Edward Gibson (2004), "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Fleck, Robert (2001), "Population, Land, Economic Conditions, and the Allocation of New Deal Spending", *Explorations in Economic History*, vol. 38, pp. 296-304.
- Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (1999), "Politics, Institutions and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", en James Poterba y Jürgen von Hagen (eds.), *Budget Institutions and Fiscal Outcomes*, NBER y University of Chicago Press, Chicago.
- Kraemer, Moritz (1997), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Office of the Chief Economist, Interamerican Development Bank, Working Paper 345.
- Maddala, G.S. (1991), "To Pool or not to Pool, that is the Question", *Journal of Quantitative Economics*, vol. 7, núm. 2.

- OCEI, Oficina Central de Estadística e Informática (2000), *Informe sobre el Desarrollo Humano en Venezuela*, OCEI/PNUD.
- Rezende, Fernando y Jose Roberto Afonso (2002), "The Brazilian Federation: Facts, Challenges, and Perspectives", presentado en la Conferencia sobre Federalismo Fiscal, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, del 7 al 8 de junio.
- 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.
- Souza, Celina (1999), "Redemocratizacáo, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes", ANPOCS, Río de Janeiro.
- Stepan, Alfred (1999), "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4.
- Tommasi, Mariano (2002), "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", presentado en la Conferencia de Federalismo Fiscal, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, del 7 al 8 de junio.
- Wallis, J.J. (1998), "The Political Economy of New Deal Spending, Revisited, With and Without Nevada", *Explorations in Economic History*, vol. 35, pp. 140-170.
- Wibbels, Erik (2000), "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 4.
- Wicksell, Knut (1964) (1896), "A New Principle of Just Taxation", en Richard Musgrave y Alan Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, Londres.
- Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 1.

