

Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental

Edward L. Gibson, Ernesto F. Calvo
y Tulia G. Falletti*

Introducción

¿Tienen las características institucionales de los sistemas federales un efecto independiente sobre la política y las políticas públicas? En años recientes han surgido multiplicidad de trabajos académicos buscando responder a esta pregunta, abriendo una agenda de investigación que estuvo cerrada durante décadas. La sugerencia de William Riker de que las instituciones federales no afectan de modo sustantivo la implementación de políticas públicas constituyó durante años un freno, antes que una respuesta, al estudio de la economía política de las instituciones federales.¹ Sin embargo, en años recientes, al tiempo que el “federalismo” ha aparecido nuevamente en escena como objeto de estudio de académicos y políticos, esta “sugerencia” poco fundamentada está siendo abandonada. La posición de Riker ha sido criticada explícitamente en la obra de Alfred Stepan,² y de manera implícita por otros autores que estudian el funcionamiento y las características de sistemas políticos federalmente organizados (Mainwaring y Samuels, 1997; Solnick, 1997; Samuels y Snyder, 1998). El hilo conductor que atraviesa

* Edward L. Gibson es profesor en la Northwestern University y en el CIDE. Ernesto F. Calvo y Tulia G. Falletti, son candidatos al doctorado en el Departamento de Ciencia Política de la Northwestern University. Traducción del inglés de un artículo inédito, de Susana Moreno Parada. Este artículo fue recibido en octubre de 1998 y revisado en enero de 1999.

¹ Véase Riker (1964). Sus argumentos están más desarrollados en publicaciones posteriores (1975 y 1987).

² Alfred Stepan ofrece una completa reevaluación de las teorías de William Riker sobre el federalismo en un sugestivo documento titulado “Beyond Rikerian Federalism: A New Approach to Varieties of Democratic Anti-Majoritarianism” (1997).

estos trabajos consiste en las diversas asimetrías que caracterizan a los sistemas federales. Estas asimetrías existen entre los territorios constituyentes de la unión federal en términos de población, tamaño, poder económico, derechos políticos, obligaciones y representación en los organismos gubernamentales nacionales. Existen asimetrías de poder entre los organismos gubernamentales de la federación como, por ejemplo, entre la cámara alta de la legislatura —que representa territorios de la unión— y la cámara baja —que representa a las poblaciones que viven en la unión—. Estas asimetrías, continúa el argumento, afectan la manera en que se distribuye el poder entre los actores clave del sistema federal. Es decir, definen el modo en que se distribuye el poder institucional entre actores ubicados en diferentes “niveles” de un Estado federal. En consecuencia, debe esperarse que muchos resultados políticos clave —desde la estructuración de esquemas de representación política hasta la distribución de los bienes y los recursos públicos— sean moldeados, al menos en parte, por diversas características institucionales propias de los sistemas federales.

Este trabajo espera contribuir a esta agenda de investigación al explorar el efecto de una característica institucional que, si bien es intrínseca a la mayoría de los sistemas federales, ha recibido relativamente poca atención en la literatura sobre la política y la economía política del federalismo: la sobrerrepresentación territorial. Todos los sistemas federales reflejan internamente las tensiones entre las normas de representación territorial y las normas de representación de población (o ciudadana). Cada sistema federal refleja, en la estructura de su constitución, un equilibrio históricamente determinado entre estas normas, y varía en cuanto a cuál norma domina sobre la otra.³ La pregunta básica planteada en este artículo es: ¿afecta la sobrerrepresentación electoral de territorios (estados o provincias) en las legislaturas nacionales la distribución territorial del gasto público por parte de los gobiernos federales? La hipótesis defendida en este artículo es que la sobrerrepresentación electoral produce una distorsión del gasto federal, que beneficia a las poblaciones que viven en estos territorios sobrerrepresentados.⁴ Introducimos, además, una distinción concep-

³ Véanse en Stepan (1997) y Samuels y Snyder (1998) pruebas cuantitativas de estas variaciones.

⁴ Una nota semántica: en este artículo utilizaremos el término “sobrerrepresentación” (*overrepresentation*) y no “mala distribución” (*malapportionment*), que se acostumbra usar en la literatura. Lo hacemos para evitar las connotaciones negativas del término “mala distribución”. No opinamos que la sobrerrepresentación territorial sea una característica “mala” de los sistemas federales o que, a medida que evolucionan y se democratizan, los sistemas federales deberían

tual para comprender esta relación entre la sobrerrepresentación territorial y la distribución asimétrica de fondos públicos. Identificamos a los países en donde existe esta relación como casos de federalismo *redistributivo*. Asimismo, los países que tienen esquemas territoriales de gasto público proporcionales a la población son considerados como casos de federalismo *proporcional*.⁵

Este artículo es, por lo tanto, un estudio de la economía política del federalismo. Explora cómo determinadas características institucionales de los países federales condicionan la distribución de recursos económicos entre sus unidades territoriales constituyentes. Con este fin, presentamos evidencia y evaluamos empíricamente las relaciones entre los estados —o provincias— de los cuatro países federales más grandes del hemisferio occidental: los Estados Unidos, Brasil, México y Argentina.

El análisis se dividirá en tres secciones. Primero, ofrecemos datos descriptivos que comparan la sobrerrepresentación en las legislaturas de esos cuatro países, tanto en el senado como en la cámara baja. Si bien en teoría se supone que las cámaras bajas representan poblaciones y no territorios, estos cuatro casos muestran variaciones sorprendentes en la adhesión a esta norma. De hecho, se dividen claramente en dos grupos: los Estados Unidos y México, por un lado, que tienden a asignar representantes a la cámara baja en proporción con sus poblaciones; y Brasil y Argentina, por el otro, que sobrerrepresentan a ciertos electores estatales en desmedro de otros. Existe por lo tanto, en el caso de Brasil y Argentina, una doble sobrerrepresentación territorial que, tanto en la cámara baja como en el senado, sobrerrepresenta a electores estatales —provinciales—. En esta primera sección se presentan también variables descriptivas que miden el grado de distorsión general en la distribución regional de las participaciones federales (*"federal revenue sharing"*) de cada uno de estos cuatro países.⁶

desarrollar más normas proporcionales y características institucionales. De hecho, la sobrerrepresentación bien podría favorecer la estabilidad y la integridad territorial de los sistemas federales, en particular aquellos que tienen importantes asimetrías económicas y demográficas entre sus unidades subnacionales. La sobrerrepresentación territorial puede funcionar como un mecanismo de compensación entre unidades desiguales, pues ofrece una ventaja política a los estados o provincias débiles que, de lo contrario, no podrían lograr, dada la influencia económica o demográfica de los estados o provincias dominantes.

⁵ Por definición, los programas de reparto de ingresos federales tienen una función redistributiva. Sin embargo, adoptamos aquí el término "federalismo redistributivo" para definir aquellos casos en los cuales una mayor sobrerrepresentación territorial promueve una mayor distorsión en la asignación regional de fondos públicos federales.

⁶ Para los análisis comparados de los cuatro países mencionados utilizamos las transferencias federales a los estados conocidas como "participaciones" o "coparticipaciones" (*"federal revenue sharing"* en los Estados Unidos) para medir el impacto fiscal de la sobrerrepresentación.

En la segunda sección analizamos las relaciones antes especificadas entre sobrerrepresentación electoral y gasto público con datos de los cuatro países agrupados. Para ello presentamos correlaciones simples mostrando la relación entre sobrerrepresentación territorial y distorsiones en la distribución regional de transferencias federales a los estados. Estas correlaciones también miden la asociación entre la sobrerrepresentación electoral y otras variables sociodemográficas generales, y se ofrece así un mapa que vincula la sobrerrepresentación con economías políticas y “contextos ecológicos” específicos. En estos análisis se defiende la hipótesis de que la sobrerrepresentación en la cámara baja tiene mayor repercusión en las distorsiones regionales de transferencias federales que la sobrerrepresentación en el senado.

Asimismo, demostraremos que la sobrerrepresentación en la cámara baja es la variable que explica mejor la diferencia entre los federalismos “redistributivos” de Brasil y Argentina y los federalismos “proporcionales” de los Estados Unidos y México. Análisis ulteriores proveen mayor soporte a esta hipótesis, tanto para cada uno de los países como para el conjunto de ellos.

En la última sección, nos apartaremos de la perspectiva macro utilizada para analizar comparativamente los programas de coparticipación federal y sobrerrepresentación. Examinaremos los vínculos entre la sobrerrepresentación territorial y las estrategias del gobierno central para apuntalar coaliciones regionales mediante el uso del gasto discrecional de recursos. En esta sección argumentamos que los territorios políticamente sobrerrepresentados ofrecen a los dirigentes del gobierno central una recompensa sustancial a inversiones relativamente pequeñas de gasto público. Esto tiene, a su vez, importantes implicaciones para los usos de los fondos públicos en la formación de coaliciones electorales. Con este fin, presentamos evidencia empírica y analizamos la formación de coaliciones electorales del gobierno de Menem en Argentina durante los agitados años de la reforma económica, entre 1990 y 1995.

Para el estudio del caso de Argentina presentado más adelante utilizamos adicionalmente otras ramas de gasto público federal, principalmente las transferencias discrecionales del gobierno central a las provincias.

Sobrerrepresentación y reparto de ingresos: esquemas en los Estados Unidos, México, Brasil y Argentina

No obstante que Argentina, Brasil, los Estados Unidos y México son sistemas federales, cada uno de ellos sobrerrepresenta a los estados —o provincias, según sus legislaturas nacionales— en diferente medida. Los cuatro países poseen senados nacionales que deliberadamente sobrerrepresentan a los estados menos poblados, dado que una representación inequitativa de territorios tiene el objetivo constitucional de evitar un control legislativo de los estados más grandes. Ésta es una característica común de los cuatro sistemas federales, aun cuando existen importantes variaciones en dichos niveles de sobrerrepresentación. Como puede apreciarse en el cuadro 1,⁷ los senados brasileño, estadounidense y argentino sobrerrepresentan mucho más a las provincias/estados que el senado mexicano.⁸

Los datos también señalan que existe una considerable distorsión en los tres primeros casos. Estos tres países muestran una mayor variación entre los estados más subrepresentados y los estados más sobrerrepresentados, y la cantidad de electores requeridos para elegir un senador es en promedio cerca de tres veces mayor que la que resultaría de una representación proporcional. Asimismo, los tres países muestran profundas brechas entre la cantidad de votos necesarios para elegir a un senador del estado más subrepresentado y la que se requiere para hacerlo en el más sobrerrepresentado. En Argentina, un voto en Tierra del Fuego es igual a 180 votos en Buenos Aires. En Brasil, un voto en Roraima vale lo mismo que 144 votos en São Paulo, y en los Estados Unidos, un voto en Wyoming corresponde a 67 votos

⁷ Tanto la sobrerrepresentación en el senado como en la cámara baja son computados como un índice que mide el porcentaje de escaños en la cámara asignado al estado sobre el porcentaje de la población nacional en el estado. Un número mayor que 1 significa sobrerrepresentación, y un número menor que 1 implica subrepresentación. Como este índice tiene una forma funcional *log-normal*, los valores X por debajo de cero se aproximan a cero cuando los valores $(1/X)$ por encima de cero se aproximan a ∞ . Para fines descriptivos, esta forma funcional del índice no presenta mayores inconvenientes. Sin embargo, al introducir estas variables en las regresiones de la siguiente sección, su forma *log-normal* sobreestima las cantidades de interés medidas de los coeficientes. Por ello, en ellas el logaritmo natural de este índice es usado en las regresiones presentadas más adelante, y producen valores que indican sobrerrepresentación si son mayores que cero y subrepresentación si son menores que cero. Más adelante se darán más detalles.

⁸ Y tal vez lo hacen mucho más de lo que indican estos datos, ya que en 1996 en el senado mexicano se asignaban tres senadores por estado y 32 senadores se elegían por representación proporcional, mitigando así la naturaleza territorial de la representación de ese organismo. Los senadores elegidos por representación proporcional no se incluyen en los datos aquí presentados. Véase un sugerente análisis reciente del federalismo mexicano en Marván, 1997.

Cuadro 1. Sobrerrepresentación y gasto público. Variables descriptivas

	<i>País</i>	<i>N</i>	<i>Rango</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>
<i>Sobrerrepresentación en el senado</i>	Argentina	24	19.73	0.11	19.84	3.44	4.07
	Brasil	27	25.8	0.18	25.98	3.93	6.10
	México	32	7.8	0.26	8.03	1.96	1.8
	Estados Unidos	50	21.89	0.33	22.22	5.24	5.3
<i>Sobrerrepresentación en la cámara baja</i>	Argentina	24	8.85	0.74	9.59	1.85	1.8
	Brasil	27	9.89	0.63	10.52	1.92	2.31
	México	32	0.79	0.91	1.70	1.04	0.137
	Estados Unidos	50	0.56	0.72	1.28	1.00	0.086
<i>Asignación de participaciones federales</i>	Argentina	24	6.44	0.58	7.02	2.22	1.6
	Brasil	27	17.25	0.05	17.30	3.25	4.68
	México	32	1.65	0.69	2.35	1.08	0.37
	Estados Unidos	50	1.53	0.65	2.19	1.06	0.30

Nota: "Sobrerrepresentación en el senado" y "Sobrerrepresentación en la cámara baja" = computados como un índice que mide el porcentaje de escaños en la cámara asignado al estado sobre el porcentaje de la población nacional del estado. Un coeficiente mayor que 1 implica sobrerrepresentación, y un número menor que 1 implica subrepresentación.

"Asignación de participaciones federales" = computado como un índice que mide el porcentaje de transferencias federales totales recibidas por el estado sobre el porcentaje de la población nacional en el estado. Un coeficiente de 1 significa que la asignación de fondos es en proporción a la población del estado.

en California. Sin embargo, México, cuyo senado sí asigna un número de representantes de manera proporcional a los estados, está en un lejano cuarto lugar, pues un voto en Baja California Sur vale lo mismo que 31 votos en el Estado de México.⁹

El cuadro 1 muestra, además, el grado de sobrerrepresentación presente en las cámaras bajas de las legislaturas de estos países. Aquí los resultados no implican tanto un *continuum* sobre el cual podrían colocarse los cuatro casos, sino más bien una división en dos grupos. Brasil y Argentina se desvían mucho de la norma de proporcionalidad en la asignación regional de representantes de la cámara baja para cada estado (1.92 y 1.85, respectivamente). Ambos presentan un rango sustancial entre los estados más subrepresentados y los más sobrerrepresentados (9.89 y 8.85). En cambio, las cámaras bajas de los Estados Unidos y México tienen una alta proporcionalidad en la asignación de representantes entre los estados. En ambos países, el número de electores requerido para elegir un representante en una provincia, en relación con el promedio del país, es de 1 a 1.¹⁰

Por último, los datos del cuadro 1 ofrecen medidas de la desviación (de la proporcionalidad) en la distribución de los fondos de reparto de ingresos que asigna el gobierno central a los estados. Nuevamente, los cuatro casos se dividen en dos grupos: Argentina y Brasil muestran mucha más distorsión regional que México y los Estados Unidos. Brasil presenta la mayor distorsión, con un rango entre el estado más beneficiado y el menos beneficiado muy superior al de los otros países, y casi tres veces el de su seguidor más cercano, Argentina. Sin embargo, el rango de Argentina es cuatro veces mayor que los de México y los Estados Unidos, en donde tanto los fondos federales coparticipados como la representación electoral son aproximadamente proporcionales.

En resumen, las economías políticas de Brasil y Argentina pueden ser descritas en términos de federalismo redistributivo, mientras las de México y los Estados Unidos pueden ser descritas como casos de federalismo proporcional. ¿Cuál es el origen de estas distorsiones

⁹ Utilizando una sola medida para clasificar los sistemas federales, "el coeficiente *gini* de desigualdad de la representación", Alfred Stepan (1997) ubica al senado de Argentina como el más sobrerrepresentado, seguido por el de Brasil y el de los Estados Unidos, y, por último, el de México como el menos sobrerrepresentado.

¹⁰ De nueva cuenta, la cámara baja mexicana combina diputados elegidos por distritos uninominales asignados a los estados, con diputados elegidos por representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales; 300 diputados representan a los primeros y 200 a los últimos. Los datos presentados aquí incluyen sólo los 300 diputados de los distritos uninominales. Para detalles del sistema electoral mexicano, véase Instituto Federal Electoral (IFE), 1997.

regionales de los esquemas del gasto federal, y qué factores explican de mejor manera las diferencias entre los dos grupos de países? Trataremos de contestar estas preguntas en la siguiente sección, al tiempo que ofreceremos un panorama de las ecologías económicas territoriales de la sobrerrepresentación.

Sobrerrepresentación y reparto de ingresos: comparaciones combinadas

El cuadro 2 ofrece correlaciones individuales entre las medidas de sobrerrepresentación y gasto público selecto y las variables socioeconómicas. Como se dijo anteriormente, éstas se generaron mediante un conjunto de datos combinados de los 133 estados de los cuatro países incluidos en el estudio. Entre estas variables, "sobresen" y "sobredip" son las medidas de sobrerrepresentación en las cámaras de senadores y diputados presentadas antes. De igual manera, "fondos" es la relación presentada en la sección anterior que corresponde a la participación de los estados en las transferencias federales con su participación porcentual de la población nacional.

Los datos del cuadro 2 muestran correlaciones positivas muy fuertes entre la sobrerrepresentación en el senado y la cámara baja y la medida de distorsión del gasto. De hecho, las correlaciones más fuertes presentadas en el cuadro son para esos conjuntos de relaciones. Esto es interesante si se compara con el desempeño de otras variables que podrían representar explicaciones alternativas para las distorsiones del gasto regional, principalmente los objetivos de los programas de transferencias federales para hacer frente a la pobreza o compensar económicamente a los estados fiscalmente favorecidos. Las correlaciones del cuadro no sugieren que las políticas públicas impulsen con la fuerza esperada las asignaciones regionales de las transferencias federales. Conforme a las expectativas, la variable "pobreza" muestra una relación positiva y significativa con la medida de distorsión del gasto, pero ésta es sustancialmente inferior a las variables de sobrerrepresentación. La variable "ingreso", que representa los ingresos promedio mensuales de los estados, exhibe en efecto una relación levemente negativa (conforme a las expectativas), pero no significativa respecto a la medida de distorsión de reparticiones.

Otro resultado interesante del cuadro 2 es el fuerte desempeño de la variable de sobrerrepresentación en la cámara baja en relación

Cuadro 2. Sobrerrepresentación, transferencias federales y variables socioeconómicas selectas (correlaciones)¹¹

<i>Variable</i>	<i>Sobresen</i>	<i>Sobredip</i>	<i>Fondos</i>
Sobresen	1.000	0.489**	0.566**
Sobredip	0.489**	1.000	0.760**
Fondos	0.566**	0.760**	1.000
% local	-0.013	-0.447**	-0.439**
Empub	0.156	0.620**	0.499**
Pobreza	-0.047	0.063	0.242**
Ingreso	-0.085	0.210*	-0.030

* Significativa al nivel de 0.05 ($\alpha = 0.025$).** Significativa al nivel de 0.01 ($\alpha = 0.025$).

N = 133.

con la medida de distorsión de las transferencias. La correlación es mayor que la de la variable de sobrerrepresentación en el senado, lo que ofrece pruebas preliminares que apoyan nuestra hipótesis de la importancia de la sobrerrepresentación en la cámara baja.

Por último, los datos del cuadro 2 ofrecen una mirada interesante de la relación que existe entre el federalismo redistributivo y los aspectos fiscales de las economías políticas locales. Los datos preliminares sugieren que las distorsiones del gasto federal dan forma a las realidades fiscales locales. La variable “% local”, que representa la participación de la totalidad de los ingresos estatales generados mediante impuestos locales, muestra una importante correlación negativa con la variable “fondos”. Esto sugiere que los estados que reciben

¹¹ La variable “empub” representa a los empleados del sector público estatal (provincia) de Brasil, Argentina y los Estados Unidos, y a los empleados estatales y municipales en México. La variable “pobreza” representa el porcentaje de la población que vive por debajo del límite oficial de pobreza en los Estados Unidos, y utiliza un *proxy* para pobreza, porcentaje de la población que es analfabeta, para Brasil, Argentina y México (lo cual se relaciona mucho con los índices de pobreza considerados anteriormente). “Ingreso” representa los ingresos promedio mensuales para todos los países. Toda la información se reunió a partir de publicaciones y sitios de internet oficiales. Los datos de los Estados Unidos se tomaron del *U.S. Census Bureau Statistical Abstracts* para 1994 y 1997. Los de Argentina del INDEC, 1997 y 1994a. Los datos de México son del INEGI, 1995. La información de Brasil proviene de las páginas de internet del IBGE y del Ministerio de Hacienda, 1997, y del *Boletim Estatístico de Pessoal* (1997). Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado.

participaciones desproporcionadas de fondos federales son, además, los estados cuyos presupuestos son menos financiados por los ingresos fiscales locales. De igual modo, como sugirieron las relaciones positivas y significativas registradas entre la variable de empleo en el sector público (“empub”) y la medida de distorsión del gasto, también son los estados que tienen las mayores participaciones de empleados del sector público estatal como porcentaje de la población local. Asimismo, puede suponerse que las transferencias federales a los estados sobrebeneficiados son fuentes de financiamiento relativamente importantes para las economías dependientes del sector público. Lo anterior ofrece una visión más matizada del suplicio que representa para los políticos mantener el *statu quo* del federalismo redistributivo, hecho que tiene implicaciones para la formación de coaliciones entre los gobiernos central y locales en periodos de reforma económica. Esto se explorará con mayor detalle en el estudio de caso de Argentina, que se presenta más adelante.

En pocas palabras, los hallazgos presentados en el cuadro 2 apoyan la hipótesis de que la sobrerrepresentación legislativa produce distorsiones del gasto federal en favor de los territorios sobrerrepresentados. Por otro lado, también respaldan la propuesta de que la sobrerrepresentación en la cámara baja es más importante que la del senado para explicar las diferencias en los niveles de distorsión del gasto.¹²

El cuadro 3 presenta los resultados de un análisis de regresión múltiple (OMC). El modelo de la regresión busca incorporar variables clave que por sí solas podrían explicar las distorsiones en la distribución de recursos federales a los gobiernos estatales/provinciales. Más específicamente, el análisis presentado explora en qué medida las distorsiones regionales en la distribución de los recursos federales son consecuencia de la sobrerrepresentación electoral o, alternativamente, de objetivos más generales de diagramación de políticas públicas dirigidas a corregir desigualdades en la capacidad fiscal de distintos estados. Asimismo, el análisis busca establecer si mayores niveles de sobrerrepresentación en el senado o en la cámara baja explican mejor las variaciones en las distorsiones del gasto federal entre los países que examinamos.

Los resultados del análisis son sugerentes. Tanto la sobrerrepresentación electoral como las preferencias en materia de implementación de políticas públicas parecen influir en la distribución de las

¹² Estos resultados, por supuesto, son provisionales en tanto que las correlaciones individuales no controlen el efecto relativo de otras variables relevantes.

Cuadro 3. Sobrerrepresentación, pobreza y distorsión de las transferencias federales (análisis de regresión múltiple)

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>
(Constante)	-0.181 (0.058)	0.237** (0.073)
Sobredip	1.144** (0.096)	0.953** (0.09)
Sobresen	0.152** (0.038)	0.203** (0.035)
Pobreza	0.0134** (0.003)	0.0042 (0.003)
Ingreso	0.0000041**	-0.00014** (0.000)
Argentina	—	0.290* (0.098)
Brasil	—	1.518** (0.217)
México	—	0.191* (0.081)
R ² -ajustada (Error estándar)	0.701 (0.39)	0.790 (0.33)
F	77.07	70.78
N	131	131

Los valores presentados representan coeficientes *b* no estandarizados con errores estándar entre paréntesis.

* Significativa al nivel de 0.05 ($\alpha = 0.025$).

** Significativa al nivel de 0.01 ($\alpha = 0.025$).

Variable dependiente: "Fondos".

transferencias federales entre los estados.¹³ El desempeño de las variables “pobreza” e “ingreso” sugiere que las desviaciones de la proporcionalidad en la distribución de fondos son impulsadas en parte por los niveles de carencia económica en los estados. Sin embargo, la sobrerrepresentación territorial también desempeña un papel importante, y, de las dos medidas de sobrerrepresentación legislativa, la variable “sobredip” produce el mayor impacto en términos de cambio sustantivo ($b_{\text{sobredip}} = 0.953$ en el modelo 2, significativo al 99%), muy por encima del impacto que produce la sobrerrepresentación en el senado.¹⁴

Las conclusiones que pueden extraerse de este análisis son, en primer lugar, que la sobrerrepresentación territorial en las legislaturas nacionales desempeña un papel significativo y comparable a las consideraciones de equidad fiscal en la diagramación de políticas públicas, generando distorsiones en la asignación del gasto público federal. En segundo lugar, la sobrerrepresentación en la cámara baja de la legislatura es un mejor indicador de las distorsiones en la distribución de recursos fiscales federales que la sobrerrepresentación en el senado. Ello explica gran parte de las diferencias entre los federalismos redistributivos de Brasil y Argentina, y los federalismos proporcionales de los Estados Unidos y México. Ello explica también que, por otro lado, una importante sobrerrepresentación en la cámara de senadores en los Estados Unidos y México no esté asociada con mayores distorsiones en la distribución de recursos fiscales, como ocurre en Argentina y Brasil.

Hasta aquí, el análisis se ha centrado en las transferencias federales que establece la Constitución o que son el resultado de fórmulas distributivas de largo plazo. Como tal, ofrece un visión simplificada de

¹³ Las variables Argentina, Brasil y México controlan por diferencias de país a país no relacionadas con nuestras otras variables explicativas. Estados Unidos es el país base y no tiene variable cualitativa propia. A diferencia del modelo 1, el modelo 2 no subestima las cantidades de interés, al controlar por las diferencias medias que existen entre países en el nivel general del gasto público. Es posible que las distorsiones en la distribución de recursos estén asociadas con mayores o menores niveles de transferencias en general. Dado que esta hipótesis no ha sido descartada, las diferencias promedio entre países quedan controladas a partir del uso de estas variables cualitativas. Los cambios más notables producidos por el modelo 2 corresponden a los valores y significados de los coeficientes para “pobreza” e “ingreso.” El primero pierde valor y significancia, mientras el segundo aumenta considerablemente. Estos resultados aclararían la importancia de la redistribución de ingresos relativa al combate a la pobreza como objetivo de los programas de coparticipación federal. En el modelo 2 el coeficiente estandarizado de “ingreso” aumenta en sentido negativo, a (ingreso = -0.879) exhibiendo el impacto relativo más alto entre las variables del modelo.

¹⁴ En el modelo 2, el coeficiente estandarizado para la variable “sobredip” (sobredip = 0.568) está muy por encima de “sobresen” (sobresen = 0.305). El cuadro 3, sin embargo, presenta los coeficientes absolutos b antes que los estandarizados. El impacto relativo puede medirse también usando las variables descriptivas del cuadro 1.

las características estructurales del federalismo fiscal en los cuatro países que estudiamos. Más aún, refleja arreglos que si bien son producto de la negociación entre el gobierno central y los estados (y, por lo tanto, posiblemente reflejan las distribuciones de poder que existían en el momento de las negociaciones), son fijados institucionalmente y no pueden ser transformados con facilidad por políticos y funcionarios a corto o mediano plazo. En la siguiente sección, por otro lado, describimos cómo estas distorsiones estructurales pueden ser utilizadas estratégicamente para garantizar mayorías electorales. Analizamos para ello los vínculos entre el gasto federal discrecional y la formación de coaliciones regionales en Argentina durante el periodo de la reforma económica de 1990-1995.

Territorios sobrerrepresentados, gasto discrecional y política electoral en Argentina

La mayor parte de la población y de la estructura productiva de Argentina se localiza en la amplia y fértil planicie conocida como la Pampa. La ciudad más grande de Argentina, Buenos Aires, es un distrito federal incrustado en la provincia de Buenos Aires, rica en agricultura. La ciudad de Buenos Aires está rodeada por un inmenso cinturón industrial y urbano que convierte al Gran Buenos Aires en el centro económico y de población de la nación.¹⁵ Asimismo, el área urbana del Gran Buenos Aires es un extremo de la cadena de tres ciudades industriales que se extiende hasta la ciudad de Rosario, en la vecina provincia de Santa Fe, y a Córdoba, capital de la provincia del mismo nombre. Estas tres provincias juntas representan 73% de la producción industrial total y 65% de la población del país. Si se agrega Mendoza, la cuarta provincia más próspera y urbanizada, la participación total de la producción industrial y de la población de las provincias "metropolitanas" se eleva a 78 y 70%, respectivamente.¹⁶

¹⁵ Con una población cercana a los 11 millones de habitantes, el área del Gran Buenos Aires incluye una tercera parte de la población nacional.

¹⁶ En esta sección, dividimos a Argentina en una región "metropolitana" —que incluye las cinco provincias más pobladas y económicamente desarrolladas: Buenos Aires, el Distrito Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza— y una región "periférica", que comprende las 19 provincias restantes. Esta distinción se utilizó en un documento previo de Edward Gibson y Ernesto Calvo (1997). Esta sección hace uso de algunas partes de ese documento. Las cifras de población provienen del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), 1991. Las cifras económicas son de INDEC, 1994a.

Como se mencionó en las secciones anteriores, el sistema federal de Argentina sobrerrepresenta a los territorios pobres y subpoblados en mayor medida que la mayoría de los sistemas federales del mundo. En 1995, las 19 provincias que hemos denominado la “región periférica” del país contenían a 30% de la población nacional. Sin embargo, estas provincias controlaban 40 de los 48 senadores nacionales, lo que representa 83% del total. Esta sobrerrepresentación también se extiende a la cámara baja del Congreso, la Cámara de Diputados, donde las provincias de la región periférica elegían a 45% de los representantes.

La Constitución argentina de 1856 estableció que las curules de la Cámara de Diputados se asignarían de manera proporcional, esto es, de acuerdo con la población de los distritos. Sin embargo, se abandonó este principio en el siglo xx, cuando los gobiernos peronista y militar, cada uno por sus propias razones políticas, introdujeron enmiendas que apoyaron la representación de las regiones periféricas, tradicionalmente conservadoras, en la cámara baja. La primera separación con la representación proporcional directa se registró en 1949, cuando una constitución redactada por el gobierno de Juan Domingo Perón estableció un mínimo de dos diputados por provincia, independientemente de la población provincial. En 1972 el número mínimo se incrementó a tres (Sawers, 1996). En 1983 el gobierno militar saliente del general Reynaldo Bignone aumentó el número a cinco diputados por provincia. En consecuencia, un candidato de la ciudad de Buenos Aires necesita reunir, para llegar al Congreso, casi siete veces el número de votos que requiere su contraparte de Tierra del Fuego (Cabrera y Murillo, 1994).

Esta sobrerrepresentación institucional significó la imposibilidad de armar una coalición electoral o legislativa ganadora en escala nacional sin el apoyo de las estructuras regionales de poder de la periferia. Dado que las regiones más desarrolladas y urbanizadas constituyen contextos electorales altamente competitivos, el partido nacional que ganara las elecciones sería el que poseyera vínculos institucionales con las redes de agentes regionales de poder capaces de ofrecer los votos de las regiones del “interior” del país.

El Partido Peronista logró tener más éxito en esta tarea después de la década de 1940. La aparente invencibilidad del peronismo reflejada en las encuestas —que los seguidores y los detractores llegaron a conocer como la “ley de hierro” de las elecciones argentinas— se debió no al trabajo organizado en la metrópoli, sino a sus vínculos con

las redes de poder clientelistas, tradicionales y de movilización electoral en la periferia.¹⁷

El protagonismo de las provincias sobrerrepresentadas de la región periférica en la coalición nacional peronista ha continuado hasta la actualidad, y durante el primer periodo del presidente Menem fueron una base de apoyo importante en la legislatura nacional. Asimismo, el peso político de la región periférica en la coalición del gobierno de Menem aumentó cuando el Partido Peronista formó coaliciones con los partidos conservadores de las provincias. Estos partidos desempeñan un papel importante en la política local en varias provincias, y durante el primer periodo de Menem se convirtieron en socios completos del gobierno ocupando altos puestos en la administración, ofreciendo votos progubernamentales en el Congreso y apoyando la reelección del presidente en 1995.

Como puede verse rápidamente en el cuadro 4, el Partido Peronista controlaba la mayor parte de las curules de las provincias no metropolitanas en el senado nacional. Esta mayoría se convirtió en un control directo del organismo cuando el peronismo se alió con los partidos conservadores de las provincias. La combinación de senadores peronistas y de senadores de los partidos de las provincias le dio al presidente Menem una mayoría de 78% de las curules en el senado.

En la Cámara de Diputados, la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas también le da a la región periférica una ventaja sobre las provincias metropolitanas. Con 30% de la población, las provincias no metropolitanas tienen 45% de las curules. Como puede observarse en el cuadro 5, esta sobrerrepresentación, aunada a la fuerza electoral del Partido Peronista en esas regiones, aumentó la ventaja de dicho partido durante la presidencia de Menem.

El Partido Peronista dominó a los demás partidos en las delegaciones metropolitanas y no metropolitanas en la cámara baja del Congreso. Sin embargo, gran parte de las curules de esta casi mayoría en la Cámara de Diputados se debió a las provincias no metropolitanas. El partido en el poder controlaba 51% de las curules de esas provincias, en comparación con 48% de las curules de las provincias metropolitanas. Asimismo, en las regiones periféricas la alianza peronista con los partidos políticos conservadores de las provincias le dio al partido en el poder su fuerza en el legislativo. Juntos, los peronistas y los partidos de las provincias controlaban 70% de la delegación no metropolitana en la Cámara de Diputados, en comparación con 54% de los bloques

¹⁷ Para un análisis más detallado, véanse Gibson y Calvo (1997), y Gibson (1997).

Cuadro 4. Composición del senado en Argentina, 1992-1995

	<i>Región metropolitana</i>	<i>No metropolitana</i>	<i>Total</i>	<i>% de curules</i>
Partido Peronista	5	25	30	63
Partido Radical	5	6	11	23
Partidos de las provincias	0	7	7	15
<i>Total</i>	<i>10</i>	<i>38</i>	<i>48</i>	<i>101*</i>

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria, Congreso Nacional Argentino.

* No suma 100% por el redondeo.

peronista-conservadores de las provincias metropolitanas. En suma, incluso en la Cámara de Diputados la coalición periférica le dio al partido en el poder una influencia política mayor a lo que hubiera indicado el tamaño de su población. Con 30% del electorado, las provincias periféricas le dieron a la alianza peronistas-partidos de provincia un total de 70 curules en la Cámara de Diputados. La región metropolitana, con 70% del electorado, proporcionó 77 curules.

¿De qué manera esta estructura regional de coalición del Partido Peronista le dio forma al manejo de la reforma económica entre 1990 y 1995? En esencia, llevó al gobierno de Menem a proteger sus distritos electorales periféricos políticamente sobrerrepresentados de los efectos más devastadores de las reformas, al tiempo que llevaba al día el ajuste de cuentas de las regiones metropolitanas del país. Esto se realizó principalmente de dos maneras: posponiendo los recortes de empleos en el sector público de las provincias y aumentando los flujos de

Cuadro 5. Composición de la Cámara de Diputados argentina, 1993-1995

	<i>Región metropolitana</i>	<i>No metropolitana</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Partido Peronista	69	59	128	50
Partido Radical	49	34	83	32
Conservador/de las provincias	8	21	29	11
Otros	16	1	17	7
<i>Total</i>	<i>142</i>	<i>115</i>	<i>257</i>	<i>100</i>

Fuente: Fraga, 1995.

subsidios del gobierno central a las arcas públicas de las provincias (lo que hizo posible la estrategia de mantener los niveles de empleo público en las provincias). En este artículo nos centraremos en los esquemas regionales del gasto del gobierno federal.¹⁸

El gobierno nacional realiza las transferencias de recursos a los gobiernos de las provincias principalmente mediante dos canales. El primero es un mecanismo para repartir los ingresos fiscales nacionales, conocido como "coparticipación", que sistemáticamente favorece a las provincias de la región periférica de acuerdo con una fórmula automática de reparto de ingresos. El segundo es un grupo de flujos discrecionales, entre los que se encuentran contribuciones del tesoro nacional a los gobiernos de provincia, un fondo de ayuda a provincias con "desequilibrio fiscal", y subsidios y créditos federales para vivienda, obras públicas, salud y educación.¹⁹

Como muestran las cifras del cuadro 6, las transferencias federales totales a las provincias se duplicaron entre 1990 y 1995.²⁰ Sin embargo, no sólo aumentaron durante ese periodo los flujos automáticos del reparto de ingresos. Los flujos discrecionales siguieron aumentando de prisa y casi se duplicaron entre 1990 y 1995.

Como resultado del mayor financiamiento federal, las mermadas finanzas públicas de las provincias mejoraron un poco. No obstante, estos flujos incrementados disuadían a las reformas del sector público local, y los gobiernos locales las supieron evitar durante el primer periodo de Menem.²¹

Si bien el financiamiento federal es importante para todas las

¹⁸ Entre 1990 y 1995, el gobierno de Menem recortó sustancialmente los empleos en el sector público, 80% de cuyos empleados se localizaban en las regiones metropolitanas. Las nóminas del sector público de provincia no se tocaron y, de hecho, aumentaron ligeramente entre 1990 y 1995. Para un tratamiento más detallado y más pruebas, véase Gibson y Calvo (1997).

¹⁹ Para detalles acerca de los arreglos de reparto de ingresos del gobierno central con las provincias, véanse Banco Interamericano de Desarrollo, 1994, y Banco Mundial, 1993. La fórmula de reparto de ingresos se modificó por última vez en 1988. Esta última modificación colocó el peso de las transferencias de recursos en la categoría de fondos por "coparticipación" y redujo los flujos discrecionales de las transferencias federales totales.

²⁰ Este incremento fue, en gran parte, una bendición para el sector público de provincia de parte de las reformas nacionales llevadas a cabo por el gobierno de Menem, de manera notable un aumento sustancial en la recaudación fiscal federal durante los primeros años de gobierno. Esto significó que, de acuerdo con arreglos automáticos de reparto de ingresos fiscales establecidos en 1988, con el gobierno anterior del presidente Alfonsín, las transferencias por "coparticipación" a los gobiernos de provincia aumentarían sustancialmente a principios de los años noventa.

²¹ Véase la referencia anterior del Banco Mundial (1993). En 1992, el gobierno de Menem transfirió las funciones de educación y salud del gobierno nacional a las provincias, cosa que aumentó la carga fiscal para las provincias y compensó en parte los mayores flujos de ingresos. Sin embargo, el incremento en el reparto de ingresos representó más del doble del gasto de servicios transferido a las provincias (Sawers, 1996, p. 226).

Cuadro 6. Gasto federal y empleo público por provincia

Provincia	% del presupuesto provincial financiado por el gobierno federal, 1994	Transferencias federales totales, 1990 (millones de dólares estadounidenses)	Transferencias federales totales, 1995 (millones de dólares estadounidenses)	Transferencias federales: dólares estadounidenses per cápita, 1995	Transferencias discrecionales, 1990 (millones de dólares estadounidenses)	Transferencias discrecionales, 1995 (millones de dólares estadounidenses)
Distrito Federal*	6.16					
Buenos Aires	46.04	1 292	3 544	282	164	290
Córdoba	55.16	514	1 007	363	63	68
Mendoza	58.57	306	611	432	25	37
Santa Fe	52.28	989	2 031	725	104	97
<i>Metropolitano (promedio)</i>	<i>43.64</i>	<i>775</i>	<i>1 798</i>	<i>451</i>	<i>89</i>	<i>123</i>
Catamarca	90.88	198	339	1 282	53	30
Corrientes	85.71	260	501	709	65	70
Chaco	87.97	311	596	1 105	69	70
Chubut	79.98	182	395	629	40	99
Entre Ríos	70.74	306	638	625	58	62
Formosa	92.44	235	497	1 247	53	99
Jujuy	74.46	303	392	765	153	54

La Pampa	62.59	124	302	1 161	21	67
La Rioja	84.04	172	530	2 401	51	259
Misiones	82.35	220	468	593	52	72
Neuquén	68.55	359	608	1 563	66	123
Río Negro	66.16	289	401	791	111	74
Salta	71.14	271	535	617	34	64
San Juan	82.97	214	449	849	41	64
San Luis	76.19	159	321	1 120	41	56
Santa Cruz	76.30	224	426	2 665	43	97
Santiago del Estero	85.63	243	548	815	43	89
Tierra del Fuego	71.58	90	236	3 402	33	92
Tucumán	76.42	323	613	536	62	58
<i>Periferia</i> <i>(promedio)</i>	78.22	235	463	1 204	57	84

Fuente: Cifras de 1990, INDEC (1991); cifras de 1994, Ministerio de Economía (1995); cifras de desempleo, INDEC (1995); las cifras electorales se calcularon a partir de datos proporcionados por el Ministerio del Interior.

* El Distrito Federal no era aún una provincia y, por lo tanto, no formaba parte de los programas de reparto de ingresos federales.

provincias, la gran dependencia que las economías de las regiones periféricas tienen con el Estado nacional puede verse en el cuadro 6, donde se comparan los esquemas de subsidio en las provincias metropolitanas y periféricas. El gasto público total en las provincias metropolitanas excede con mucho el de las provincias de la región periférica, pero los presupuestos de éstas tienen una mayor participación de subsidio federal. El gobierno federal subsidió aproximadamente 43%, en promedio, de los presupuestos de las provincias metropolitanas, casi siempre mediante el mecanismo institucional de la coparticipación. En cambio, 78% del gasto de las provincias no metropolitanas fue financiado por el gobierno nacional, con fondos discrecionales que se componían hasta de 18% del total de los subsidios federales (en comparación con el 7% de la región metropolitana).²²

Estos datos también indican las dimensiones políticas del gasto discrecional en las provincias durante el gobierno de Menem y de la gran recompensa política potencial que el partido en el gobierno obtenía por cada dólar gastado en distritos electorales de bajo mantenimiento en el interior del país. En términos absolutos, las transferencias federales a las provincias metropolitanas excedieron por mucho las transferencias de las provincias periféricas (cuadro 6). Sin embargo, las cifras del gasto per cápita del cuadro 7 muestran que los esquemas de transferencias federales favorecen mucho a las poblaciones que viven en la periferia. En promedio, el gobierno federal gastó en la periferia tres veces por persona lo que gastó en la metrópoli.

Si observamos los esquemas de financiamiento discrecional, más políticos, vemos un marcado sesgo periférico en el gasto del gobierno peronista de ese periodo. Las transferencias discrecionales aumentaron en las dos regiones, pero la tasa de crecimiento fue más del doble en la periferia que en las provincias metropolitanas. Asimismo, en las cifras del cuadro 7 podemos ver el impacto local sustancialmente mayor que tuvo el gasto discrecional en las provincias periféricas. En 1995, los montos promedio per cápita transferidos a las provincias periféricas eran *diez veces* mayores a los montos enviados a las provincias metropolitanas. Por otro lado, como sugieren las cifras del cuadro 7, la compensación política potencial de este gasto para la coalición legislativa del partido en el poder se incrementó porque en la periferia el costo

²² Casi 70% del gasto público se dedica a salarios del personal del sector público en las provincias periféricas, en comparación con 55% en las provincias metropolitanas (Sawers, 1996, p. 246).

de los votos requeridos para elegir a un miembro del Congreso era relativamente menor.

El cuadro 7 también ofrece otro vistazo de los beneficios políticos potenciales del subsidio del gobierno de Menem hacia los presupuestos de los gobiernos de las provincias. Las provincias de la periferia, relativamente más subsidiadas, puesto que implicaban un costo menor, registraron menores incrementos en el desempleo que sus contrapartes metropolitanas con subsidios menores.

Sin embargo, ¿qué tan significativa fue esta inversión política del gasto público en la periferia sobrerrepresentada para la habilidad del gobierno de Menem de mantener una coalición legislativa ganadora durante el periodo de reforma económica? Los análisis de regresión presentados en los cuadros 8 y 9 tratan de responder esta pregunta. En primer lugar, buscamos identificar las causas potenciales de los cambios en los esquemas de gasto discrecional regional presentados en los cuadros 6 y 7. Suponemos, de acuerdo con la hipótesis de trabajo de este documento, que la sobrerrepresentación afectó al gobierno central en su entrega estratégica de fondos discrecionales. Sin embargo, también suponemos que el gasto discrecional buscaba recompensar o reforzar a los partidarios en provincia del gobierno central, y que los resultados de las elecciones anteriores (esto es, el desempeño del Partido Peronista) también afectaron el flujo de financiamiento discrecional hacia las provincias. El modelo del cuadro 8 incluye, entonces, la sobrerrepresentación territorial en la cámara baja ("sobredip"), así como el total de votos del Partido Peronista en las elecciones presidenciales de 1989 y las elecciones de 1991 para la Cámara de Diputados ("PJ89pre" y "PJ91dip", respectivamente).

El modelo sugiere que, si bien los resultados de las elecciones anteriores afectaron de hecho el flujo del financiamiento discrecional, la sobrerrepresentación es un mejor indicador de la asignación de fondos discrecionales que el desempeño electoral previo del Partido Peronista. Esto quiere decir que los funcionarios locales de dicho partido disfrutarían las delicias de la generosidad del gobierno central si llegaran a tener un buen desempeño en las elecciones, pero probablemente verían más de esta generosidad si vivieran en provincias sobrerrepresentadas.

En el segundo análisis de regresión buscamos entender mejor el impacto de los cambios en el gasto discrecional sobre el desempeño electoral del Partido Peronista en las elecciones de 1995 para la Cámara de Diputados. Suponiendo que el desempeño electoral anterior afectara

Cuadro 7. Transferencias federales, desempleo y votos

Provincia	Transferencias federales discrecionales: dólares estadounidenses per cápita 1995	Relación: votantes necesarios			Crecimiento porcentual en las transferencias discrecionales, 1990-1995	Tasa de desempleo: 1989-1995	Porcentaje de voto presidencial peronista, 1995	Cambio en el voto presidencial peronista, 1989-1995
		para elegir a un miembro del Congreso sobre el promedio nacional (1 = prom. nat.)	para elegir a un miembro del Congreso sobre el promedio nacional (1 = prom. nat.)	para elegir a un miembro del Congreso sobre el promedio nacional (1 = prom. nat.)				
Distrito Federal								
Buenos Aires	23.03	1.75	1.75	76	9.10	41.5	5.20	
Córdoba	24.58	1.74	1.74	7	12.60	51.8	1.90	
Mendoza	26.02	1.53	1.53	48	6.40	48.2	3.60	
Santa Fe	34.66	1.75	1.75	-7	2.40	52	9.90	
					6.50	46.8	-4.80	
Metropolitana (promedio)	27.07	1.69	1.69	31	7.40	48.38	3.16	
Catamarca	113.54	0.52	0.52	-43	2.00	52.3	-3.60	
Corrientes	87.98	1.16	1.16	0	7.20	46	3.90	
Chaco	83.37	0.66	0.66	147	4.10	56.8	5.10	
Chubut	277.16	1.14	1.14	8	2.90	57	14.40	
Entre Ríos	60.77	1.19	1.19	7	2.80	46.2	-5.40	
Formosa	248.49	0.9	0.9	87	-3.80	49.5	-8.50	

Jujuy	105.40	0.75	-64	5.60	44.2	1.10
La Pampa	257.70	0.56	220	2.30	50.3	-1.20
La Rioja	1 173.38	0.44	407	5.20	76.1	9.50
Misiones	91.26	1	38	3.50	49.5	-3.20
Neuquén	316.33	1.18	86	8.10	53.5	14.30
Río Negro	146.02	0.85	-33	3.70	44	-3.20
Salta	73.89	1.14	88	10.60	54.1	12.90
San Juan	121.05	0.88	56	5.20	59.8	11.40
San Luis	195.49	0.6	37	3.20	51.7	5.40
Santa Cruz	606.86	0.35	126	2.40	58.4	3.70
Santiago del Estero	132.44	0.95	107	0.00	64.6	-0.30
Tierra del Fuego	1 326.24	0.15	179	-0.20	61.1	18.40
Tucumán	50.78	1.42	-6	7.30	45.5	4.20
<i>Periferia (promedio)</i>	288.78	0.83	76	3.79	53.37	7.63

Fuentes: Cifras de 1990, INDEC (1991); cifras de 1994, Ministerio de Economía (1995); cifras de desempleo, INDEC (1995); las cifras electorales se calcularon a partir de datos proporcionados por el Ministerio del Interior.

Cuadro 8. Sobrerrepresentación, elecciones y cambio en el gasto discrecional (análisis de regresión múltiple)

<i>Modelo</i>	<i>B</i>	<i>Beta</i>
(Constante)	—	
	361.882** (122.4)	
Sobredip	24.604* (9.157)	0.440
PJ89pre	4.276* (2.327)	0.310
PJ91dip	4.253* (1.845)	0.390
R-ajustada	0.412	
Error estándar	78	0.390

Los valores B representan coeficientes *b* no estandarizados con errores estándar entre paréntesis. Los valores Beta representan coeficientes estandarizados.

* Significativa al nivel de 0.05 ($\alpha = 0.025$).

** Significativa al nivel de 0.01 ($\alpha = 0.025$).

N = 22.

Variable dependiente: Cambio en el gasto discrecional, por provincia, 1990-1995.

los resultados electorales subsecuentes, el modelo incorporaría una variable que mide el desempeño del partido en las elecciones legislativas anteriores.²³ Además, el modelo incorporaría una variable económica contextual —cambios en los niveles de desempleo en las provincias—, para controlar su impacto sobre el desempeño electoral peronista.²⁴

Los resultados sugieren que el impacto relativo más fuerte sobre el desempeño electoral peronista en las elecciones legislativas de 1995 provino de aumentos en el gasto discrecional hacia las provincias. Tomando en cuenta ambos análisis de regresión, podemos inferir que los desembolsos federales estratégicamente colocados en las provincias sobrerrepresentadas desempeñaron un papel relevante para mantener la coalición legislativa del presidente Menem durante el periodo de reforma de mercado. La turbulencia de la metrópoli fue políticamente manejable gracias a las transferencias federales dirigidas hacia la periferia sobrerrepresentada.

²³ La elección anterior utilizada en el modelo es la de 1991. Habría sido mejor utilizar la elección de 1993, pero por el momento no tenemos datos.

²⁴ El desempleo alcanzó niveles históricos sin precedentes durante el primer periodo del presidente Menem. Se supone que fue el tema más importante discutido durante las elecciones de 1995.

Cuadro 9. Gasto federal discrecional, desempleo y elecciones de 1995 para la Cámara de Diputados (análisis de regresión múltiple)

<i>Modelo</i>	<i>B</i>	<i>Beta</i>
(Constante)	27.134 ^{**} (8.76)	
Cambiodisc	0.051 [*] (0.020)	0.429
PJ91cámara	0.482 [*] (0.215)	0.372
Cambio en el desempleo	-0.923 [*] (0.510)	-0.270
R-ajustada	0.519	
Error estándar	8.5	

Los valores B representan coeficientes *b* no estandarizados con errores estándar entre paréntesis. Los valores Beta representan coeficientes estandarizados.

* Significativa al nivel de 0.05 ($\alpha = 0.025$).

** Significativa al nivel de 0.01 ($\alpha = 0.025$).

N = 22.

Variable dependiente: Porcentajes de voto peronista, elección para la Cámara de Diputados de 1995.

Conclusión

Este artículo tiene un objetivo específico: establecer que la sobrerrepresentación territorial afecta a la distribución regional de las transferencias fiscales del gobierno central en los sistemas federales. Las pruebas presentadas apoyaron nuestra hipótesis de que la sobrerrepresentación territorial promueve una redistribución de fondos de reparto de ingresos federales y gasto discrecional que beneficia a los estados sobrerrepresentados.

Sin embargo, también observamos que esta relación variaba entre diferentes sistemas federales: algunos gobiernos federales distribuyen fondos a los estados de manera proporcional con la población, y otros no. Por esto se introdujo una distinción conceptual entre “federalismo redistributivo” y “federalismo proporcional” para capturar esta divergencia. También buscamos explorar las posibles razones de la divergencia mencionada en una muestra de casos que incluye a los mayores

países federales del hemisferio occidental: los Estados Unidos, Brasil, México y Argentina. Dentro de esta muestra, Brasil y Argentina se clasificaron como casos de "federalismo redistributivo", mientras que los Estados Unidos y México fueron casos de "federalismo proporcional". El examen de datos estatales combinados sobre esquemas de gasto federal, asignación de curules y factores socioeconómicos llevaron a la conclusión de que la sobrerrepresentación territorial en la cámara baja del Congreso explica de mejor manera la variación entre nuestros casos de federalismo redistributivo y federalismo proporcional. La cámara baja, y no el senado, parece ser la fuerza impulsora que está detrás de la redistribución de transferencias federales en favor de los estados y las provincias sobrerrepresentadas.

Este hallazgo va en contra de las conocidas suposiciones acerca del papel central del senado en dar forma a las características y los resultados no proporcionales de los sistemas federales. Asimismo, sugiere que es necesario prestar más atención a los efectos de la sobrerrepresentación en la cámara baja en lo que respecta a la política y las políticas públicas en los sistemas federales. El senado, en cuanto organismo constitucionalmente sancionado para la representación territorial, ha recibido la mayor atención en el tratamiento académico de este tema.²⁵ Sin embargo, los resultados de este estudio sugieren que la sobrerrepresentación en el senado *per se* es una variable que explica de manera débil las variaciones del gasto *entre* los sistemas federales, la mayoría de los cuales tiene un elemento significativo de sobrerrepresentación territorial en sus senados.²⁶

Los resultados de este estudio también plantean una pregunta que sigue sin respuesta en este artículo: ¿cuáles son los mecanismos causales que están detrás de la relación entre la sobrerrepresentación y las distorsiones del gasto federal? Nuestro estudio de caso de Argentina arroja algo de luz sobre esta cuestión, ya que nos permitió analizarla más de cerca. Más adelante comentaremos el caso de Argentina. Sin embargo, el análisis comparativo de nuestros cuatro casos estableció asociaciones sin explorar los mecanismos causales. Únicamente pode-

²⁵ Por ejemplo, el sobresaliente documento de Alfred Stepan (1997) acerca del tema se centra casi exclusivamente en el senado en cuanto a sus medidas y tratamiento teórico de la sobrerrepresentación en los sistemas federales.

²⁶ Podría ser un mecanismo de predicción más poderoso en combinaciones de casos que incluyen senados designados de manera más proporcional, como sucede en los sistemas alemán, indio o austriaco, que no asignan el mismo número de curules del senado a todos los estados. Sería muy interesante un estudio comparativo de política fiscal que incluya a los sistemas federales con senados proporcionalmente estructurados.

mos exhortar a futuras investigaciones y especular un poco. Ésta es una cuestión que pueden responder mejor las investigaciones a fondo de casos específicos, porque sospechamos que hay más de un mecanismo causal.

Los mecanismos causales para transferencias federales dictadas por la Constitución, o transferencias federales distribuidas de acuerdo con fórmulas preestablecidas, con toda probabilidad serán diferentes de las transferencias discrecionales y de apropiación política a corto plazo. Respecto de las primeras, la investigación histórica acerca de las negociaciones que establecieron las fórmulas de reparto de ingresos podría ofrecer importantes apreciaciones sobre la manera en que el equilibrio de poder entre el gobierno central y los estados, y entre los estados mismos, estructura el marco fiscal de los arreglos federales. Podríamos especular que, en contextos con una autoridad central fuerte, o donde hay alianzas entre el gobierno federal y los estados prósperos, de esas negociaciones surgieron arreglos de reparto de ingresos más proporcionales. Diferentes configuraciones de poder y alianzas entre el gobierno central y los estados, y entre los estados mismos, podrían arrojar con toda probabilidad configuraciones diferentes de los arreglos del reparto de ingresos federales.

Lo mismo puede decirse de los orígenes de la sobrerrepresentación en la cámara baja, que por sí sola es un interesante punto de investigación. A menudo, la sobrerrepresentación se utiliza como una medida de la “robustez” o naturaleza “periférica” de los sistemas federales (véase, por ejemplo, Mainwaring y Samuels, 1997), pero esto plantea la pregunta de si la sobrerrepresentación es el resultado o la causa de la naturaleza periférica de los sistemas federales. Tampoco se contesta la pregunta de si dicha sobrerrepresentación fue obra de los propios estados o de un gobierno central ansioso por apuntalar seguidores en regiones específicas del país (como fue el caso con Perón y los siguientes dirigentes militares en Argentina).

Respecto de las transferencias estratégicas y de apropiación política, nuestro estudio de caso de Argentina revisó la lógica causal del federalismo redistributivo. Dicho de manera sencilla, los territorios sobrerrepresentados tienden a producir grandes recompensas políticas a las inversiones del gasto político. Cuando la inversión económica que requiere una unidad de apoyo político de un territorio sobrerrepresentado es mucho menor que la inversión que necesita un territorio muy poblado y subrepresentado, entra en juego la dinámica de la selección entre lo que podrían llamarse distritos electorales de “bajo manteni-

miento” y de “alto mantenimiento”. En Argentina, la diferenciación económica regional facilitó la protección de las regiones periféricas de los altos costos de la reestructuración de la economía metropolitana. Asimismo, el tamaño relativamente pequeño de las economías periféricas dependientes del Estado hizo posible el gasto político en esas regiones. La sobrerrepresentación política de la periferia proporcionó al partido en el poder una recompensa política sustancial a las inversiones relativamente pequeñas del gasto político.

Esta lógica funcionó en un contexto en el que el ejecutivo nacional desempeñaba el papel decisivo en la determinación de la asignación regional del gasto federal a corto plazo. Sin embargo, en contextos en los que la legislatura desempeña un papel decisivo, los mecanismos causales serán, obviamente, diferentes. Esto sugiere que un importante tema de investigación es el “alcance de las políticas públicas” en asuntos presupuestales de diferentes organismos de gobierno, en especial la importancia relativa del ejecutivo y el legislativo nacionales para estructurar la distribución regional del gasto federal. Si el Congreso desempeña un papel importante en la determinación de dichos flujos, la sobrerrepresentación puede inducir redistribuciones del gasto federal impulsadas por el legislativo, allí donde los estados sobrerrepresentados efectúan dichas redistribuciones gracias a su influencia en los comités presupuestales. David Samuels (1998) ofrece un ejemplo en un interesante documento sobre las apropiaciones políticas en Brasil. Samuels detalla cómo los legisladores brasileños de los estados sobrerrepresentados logran reproducir su sobrerrepresentación en las cámaras legislativas en comités presupuestales clave del Congreso, y afectan así la redistribución de fondos públicos hacia sus estados. Este modelo impulsado por el legislativo contrasta con el modelo impulsado por el ejecutivo que explicamos con detalle en el caso de Argentina, donde el gobierno central dirige el gasto federal hacia los estados sobrerrepresentados para apuntalar su mayoría en el Congreso.

En suma, las características institucionales del sistema federal *sí* influyen en política y en la elaboración de políticas públicas. La economía política del federalismo no es independiente de las estructuras políticas de los sistemas federales. Este documento buscó arrojar luz en esa área de interdependencia. A medida que se continúen desarrollando agendas de investigación sobre el federalismo, esperamos que se arroje más luz hacia los mecanismos causales que están detrás de la relación entre federalismo y estructuras políticas, así como sobre la importancia del federalismo para la política y el desarrollo político.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (1994), "La descentralización fiscal en América Latina, problemas y perspectivas: el caso de Argentina," Washington, D. C., IDB Working Paper 184, julio.
- Banco Mundial (1993), *Argentina: From Insolvency to Growth. A World Bank Country Study*, Washington, D. C., World Bank.
- Boletim Estatístico de Pessoal* (1997), Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, julio.
- Cabrera, Ernesto y María Victoria Murillo (1994), "The 1993 Argentine Elections", *Electoral Studies*, vol. 13, núm. 2.
- Fraga, Rosendo (1995), *Argentina en las urnas, 1916-1994*, Buenos Aires, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Gibson, Edward L. (1997), "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, vol. 59, abril, pp. 339-370.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (1997), "Federalism, Public Spending, and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina", inédito.
- Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) (1997), página de Internet.
- INDEC (1997), *Anuario Estadístico 1997*, Buenos Aires, Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- INDEC (1995), *Anuario Estadístico, 1995*, Buenos Aires, Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- INDEC (1994a), *Censo Nacional Económico*, Buenos Aires, Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- INDEC (1994b), *Situación de las provincias argentinas: cierre de 1994 y perspectivas para 1995*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- INDEC (1991), *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Buenos Aires, Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- INEGI (1995), *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Instituto Federal Electoral (IFE) (1997), "The Mexican Electoral System and the Federal Election", México, Instituto Federal Electoral.
- Mainwaring, Scott y David J. Samuels (1997), "Bringing the States Back", en "Robust Federalism and Democracy in Contemporary Brazil", documento preparado para la Reunión Internacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Seúl, Corea del Sur, 17-20 de agosto.

- Marván, Ignacio (1997), "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México", *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, pp. 149-166.
- Ministerio de Hacienda (1997), página de Internet.
- Riker, William H. (1987), *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- (1975), "Federalism", en Fred Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5, Reading, Mass., Addison-Wesley, pp. 93-172.
- (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Samuels, David (1998), "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil", ponencia presentada en "Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives", Centro de Investigación y Docencia Económicas, ciudad de México, 6-8 de febrero.
- Samuels, David J. y Richard Snyder (1998), "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", inédito.
- Sawers, Larry (1996), *The Other Argentina: The Interior and National Development*, Boulder, Co., Westview Press.
- Solnick, Steven (1997), "Statebuilding, Asymmetries, and Federal Stability in Russia", Columbia University, inédito.
- Stepan, Alfred (1997), "Beyond Rikerian Federalism: A New Approach to Varieties of Democratic Anti-Majoritarianism", presentado en la conferencia "Democracia y Federalismo", All Souls College, Oxford University, 5-8 de junio.
- U.S. Census Bureau Statistical Abstracts* para 1994 y 1997.