Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

2014

TESIS PREMIADA

Federalismo y política fiscal

Carla Mariana Isolda Cano Alvarez

FLACSO MÉXICO

Federalismo y política fiscal

© Flacso México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
Premio a la mejor tesis de la X Promoción (2010-2012)

Flacso México
Dirección General: Dr. Francisco Valdés Ugalde
Secretaría Académica: Dra. Gisela Zaremberg
Coordinación de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos: Mtro. Rodrigo Salazar Elena

Jurado
Dr. Delfino Vargas, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-unam
Dra. Alejandra Armesto, uam-Cuajimalpa
Dra. Vanessa de la Cruz-Góngora, Instituto Nacional de Salud Pública
Dra. Irma Méndez, Flacso México
Dr. Martín de los Heros, Flacso México

Derechos reservados

Federalismo y política fiscal

Carla Mariana Isolda Cano Alvarez

Director de tesis: Dr. Mario Torrico Terán

FLACSO
MÉXICO

© Flacso México

336.3
C227i Cano Alvarez, Carla Mariana Isolda
Federalismo y política fiscal / Carla Mariana Isolda Cano Alvarez - México : FLACSO México, 2014.
82 páginas : gráficas ; 15x23 cm

ISBN 978-607-9275-40-2

1.- Política Fiscal 2.- Federalismo 3.- Descentralización Administrativa 4.- Poder Legislativo I.- t

Primera edición: julio de 2014
D.R. © 2014, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 México, D.F.
<www.flacso.edu.mx>, <public@flacso.edu.mx>

ISBN 978-607-9275-40-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México. *Printed and made in Mexico.*

Derechos reservados

Índice

Agradecimientos *7*
Introducción *9*

I. Federalismo y política fiscal: aspectos teórico-conceptuales *13*
La definición de federalismo *15*
Descentralización administrativa *17*
Descentralización fiscal *19*
Descentralización política *21*
El federalismo y otras instituciones políticas *23*
El federalismo y la política fiscal *26*
Breve recapitulación *29*

II. El análisis de la relación federalismo-política fiscal: una propuesta de estrategia metodológica *31*
La relación causal entre el federalismo y el desempeño de la política fiscal *31*
Las variables involucradas en la relación federalismo-desempeño de la política fiscal: su medición *32*
El grado de federalismo: la variable independiente *32*
Las instituciones políticas: las variables moduladoras *40*
El desempeño de la política fiscal: la variable dependiente *43*
Una alternativa para determinar el efecto del federalismo sobre el desempeño de la política fiscal *44*

III. El efecto del grado de federalismo en el desempeño de la política fiscal de los países federales: los resultados *47*
Las variables del modelo: análisis descriptivo *47*

© Flacso México

El grado de federalismo en los países con esta forma de Estado *47*
El desempeño de la política fiscal en los países federales *52*
Las variables moduladoras *53*
Otras variables *55*
El modelo lineal jerárquico para datos longitudinales: sus resultados *56*
Análisis de los resultados de los modelos lineales jerárquicos *65*
El efecto del grado de federalismo sobre el desempeño de la política fiscal *66*
El papel del tipo de bicameralismo, del sistema de gobierno y del nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta *70*

Conclusiones generales *73*
Referencias *77*

Derechos reservados

Agradecimientos

No son pocas las personas a las que tengo que dar las gracias por su apoyo en la realización de esta tesis, ya que las cosas buenas que ésta contenga se deben en gran parte, si no es que en su totalidad, a dichas personas:

En primer lugar, al maestro Alejandro Alegría, al maestro Rodrigo Salazar y al doctor Mario Torrico, porque este trabajo no hubiera sido posible sin los conocimientos adquiridos durante sus cursos.

Al doctor Benjamín Temkin, al doctor Mario Torrico y al maestro Rodrigo Salazar, directores de mi seminario de tesis, porque sus críticas, comentarios y observaciones fueron decisivos para que este trabajo tomara forma y no siguiera rumbos poco convenientes.

A mis compañeros de seminario de tesis tanto por sus señalamientos y observaciones, como por el buen humor y el ambiente cordial que siempre prevalecieron en las sesiones.

A la Biblioteca Iberoamericana por su apoyo para sacar adelante varios puntos de este trabajo y por acompañar mi paso por la Flacso México.

A la doctora Andrea Castagnola y al doctor Eduardo Villarreal, integrantes de mi jurado, por sus comentarios a esta tesis, los que fueron de mucha utilidad para mejorarla.

Nuevamente al doctor Mario Torrico, mi director de tesis, a quien expreso mi más profundo agradecimiento no solamente por haber aceptado ese papel, sino también por su apoyo y guía durante todo este proceso.

Por último, a varias personas que de manera indirecta y sin darse cuenta contribuyeron de manera importante a sacar adelante esta tesis.

A mis compañeros de maestría en un inicio y ahora ya mis amigos: Andrea, Jorge, Omar, Oscar, Fernando y Jonathan, por los buenos ratos du-

© Flacso México

rante estos meses y las charlas durante la comida, muy importantes para mantener un buen ánimo y poder llevar adelante el trabajo diario de las clases y el relacionado con la tesis.

A mi familia, en especial a mi mamá y a mi papá.

Y a mis amigos, en especial a Berenice y a Cecilia, por siempre estar en los momentos de crisis y saber motivarme cuando fue necesario, por estar conmigo en este posgrado y durante la elaboración de esta tesis.

Derechos reservados

Introducción

La relación entre el federalismo y las políticas públicas, además de constituir uno de los temas de interés en el estudio del primero, es un área de investigación que recientemente ha recibido mayor atención en el campo de la ciencia política.

En el particular caso de la relación entre el federalismo y la política fiscal, algunos análisis se han centrado en mostrar las diferencias entre los países federales y los unitarios en lo que respecta al desarrollo de su política fiscal y a los resultados que arroja ésta.

Sin embargo, estos trabajos pasan por alto las diferencias entre los propios países federales, que entre ellos se da una gran variación en la manera en cómo se relacionan los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional, y que eso también determina el desarrollo y los resultados de su política fiscal.

Otros estudios que parten de la idea de esas diferencias entre los distintos países federales, generalmente muestran una imagen parcial de la variación que entre ellos se registra en cuanto a la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, ya que sólo abarcan alguna o algunas de las áreas en donde se vinculan ambos niveles de gobierno y con ello intentan definir la relación entre el federalismo y la política fiscal.

El examen de la relación del federalismo con la política fiscal requiere nuevas alternativas para saber con mayor exactitud la variación que se ha detectado en la relación que se establece entre los niveles de gobierno en los distintos países federales, tanto para determinar el efecto que esta forma de Estado tiene sobre la política fiscal, como para mostrar las diferencias que se registran en el desempeño de la política fiscal desarrollada por los distintos países federales y en los resultados de dicha política.

Por otro lado, aunque algunos estudios sobre el vínculo federalismo-política fiscal han tomado en cuenta el papel que otras instituciones

© Flacso México

políticas tienen en esto, es necesaria una mayor atención en este aspecto para entender cómo las unidades subnacionales usan las instituciones políticas del nivel nacional para influir en las decisiones que el gobierno nacional adopta en materia de política fiscal.

De todo lo anterior surgió la inquietud de la que parte esta tesis: determinar cuál es la influencia del federalismo, del grado de federalismo, en el desempeño de la política fiscal que desarrollan los países que tienen esta forma de Estado.

La respuesta tentativa que se propone a este cuestionamiento es que países con un alto grado de federalismo, bicameralismo simétrico, alto nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Poder Legislativo y sistema de gobierno presidencial, poseen un mal desempeño en su política fiscal.

Al hablar de un grado de federalismo se incorpora la idea de que la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales muestra una gran variación en los distintos países federales. Un alto grado de federalismo implicaría que los gobiernos subnacionales gozan de gran autonomía, fiscal, política y administrativa, respecto al gobierno nacional.

El papel que el sistema de gobierno, el tipo de bicameralismo y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta tienen en la relación entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal de los países federales, incorpora la idea de que los gobiernos subnacionales pueden utilizar instituciones políticas a nivel nacional para influir en las decisiones que el gobierno nacional adopta en materia de política fiscal y en los resultados de ésta.

Utilizando un modelo lineal jerárquico para datos longitudinales y datos que abarcan el periodo 1975-1997, la hipótesis de investigación es puesta a prueba y queda parcialmente confirmada.

Por un lado, queda claro que un mayor grado de descentralización política en los países federales afecta negativamente el desempeño de su política fiscal, pero no se confirma del todo que sobre dicho desempeño tengan un efecto negativo un mayor grado de descentralización administrativa y de descentralización fiscal en los países federales.

También se confirma que un bicameralismo simétrico y un sistema de gobierno presidencial afectan negativamente el desempeño de la política fiscal en los países federales, con lo que queda claro que los gobiernos subnacionales pueden utilizar instituciones políticas a nivel nacional para influir en las decisiones que el gobierno nacional adopta en materia de política fiscal.

Derechos reservados

Esta investigación se divide en tres capítulos y unas conclusiones generales que se describen a continuación.

En un primer capítulo se exponen los elementos teóricos que han servido como base, iniciando con una propuesta de redefinición del concepto de federalismo, presentando después la relación que éste mantiene con otras instituciones políticas y finalizando con una breve revisión sobre lo que otros estudios han dicho sobre el vínculo del federalismo con la política fiscal.

Un segundo capítulo presenta los aspectos metodológicos. El primer punto está dedicado a la pregunta e hipótesis de investigación de las que parte este trabajo, después de lo cual se definen y operacionalizan las variables involucradas, para culminar mostrando la técnica de análisis utilizada para poner a prueba la hipótesis de investigación.

La hipótesis de investigación es puesta a prueba en un tercer capítulo, el cual inicia con un análisis descriptivo de las variables contenidas en la base de datos utilizada y de la técnica de análisis con la que se puso a prueba la hipótesis. En un segundo apartado, este capítulo presenta los resultados arrojados por la técnica de análisis, los que además se analizan y explican.

La última parte corresponde a las conclusiones generales, esto es, un breve recuento que recoge primero los principales hallazgos y aportaciones, para culminar con el señalamiento de las limitaciones de esta tesis y los pendientes para próximas investigaciones relacionadas.

© Flacso México

Derechos reservados

I. Federalismo y política fiscal: aspectos teórico-conceptuales

El estudio del federalismo ha pasado por varias etapas. En la década de 1950 despertó gran interés por considerarse como un mecanismo que permitía conciliar la idea de un Estado federal fuerte con la existencia de unidades subnacionales, pero la desintegración de varios Estados federales provocó que a partir de 1960 ese interés decayera. Fue durante la década de 1990 que el federalismo recobró la atención en las investigaciones, cuando será visto como una forma para organizar y compartir el poder (Watts, 1994).

A pesar de las varias etapas por las que ha pasado el estudio del federalismo, no se ha logrado construir un marco teórico común para este fenómeno. El único consenso que parece haberse alcanzado es que el federalismo es una forma de división de la autoridad política o del poder político (Beramendi, 2007; Erk y Swenden, 2009; Wibbels, 2006).

Esa falta de un marco teórico común se observa en los distintos argumentos, valores y esquemas analíticos utilizados en los estudios del federalismo (Erk, 2006), en los que, sin embargo, es posible distinguir dos perspectivas: una normativa, orientada a destacar los beneficios del gobierno descentralizado; y otra positiva o empírica, concentrada en explicar el funcionamiento de las instituciones (Erk y Swenden, 2009).

El enfoque normativo prevaleció en la primera etapa del estudio del federalismo. Por su parte, la perspectiva positiva o empírica ha tenido un avance importante en los años recientes (Wibbels, 2006), debido a su intento por alcanzar generalizaciones mediante el estudio comparado entre Estados federales y de éstos con Estados unitarios.

La mayor parte de los productos arrojados por la perspectiva positiva han resultado distintos a los obtenidos desde la perspectiva normativa, lo que ha dejado en evidencia la necesidad de una mayor vinculación entre

© Flacso México

ambas y de que los productos conseguidos desde la primera deberían servir para enriquecer los hechos desde la segunda (Rodden, 2004).

A pesar de la falta de unidad en el estudio del federalismo, los rasgos comunes que le subyacen se pueden agrupar en cuatro subcampos: *a)* el federalismo y su relación con la democracia, *b)* el federalismo como mecanismo constitucional para resolver conflictos en Estados multinacionales, *c)* el vínculo del federalismo con las políticas públicas, y *d)* la importancia del diseño de las instituciones federales (Erk, 2006).

El subcampo de estudio interesado en el federalismo como un mecanismo constitucional para la resolución de conflictos en Estados multinacionales, se centra en ver cómo la adopción de esa forma estatal —una descentralización del gobierno— facilita la estabilidad y la consolidación de la democracia en Estados multinacionales. Asimismo, este enfoque se interesa en desentrañar si las Constituciones federales fortalecen los derechos de los estados y la autonomía regional, y si son útiles para salvaguardar ciertas áreas de autogobierno para minorías geográficamente concentradas.

En cambio, la relación entre el federalismo y la democracia se concentra en comprender si el primero obstaculiza o fortalece a la segunda, en determinar si el federalismo contribuye a una mayor representación de los ciudadanos y a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes cuando se celebran elecciones a nivel subnacional, o si la representación de los intereses subnacionales en instituciones nacionales puede afectar el funcionamiento de la democracia a nivel nacional.

El estudio de las instituciones del federalismo se interesa en cómo éstas se originaron, cómo han evolucionado y cómo ha sido su interacción con las sociedades en las que se encuentran integradas. Aquí el federalismo se convierte en la variable dependiente (u objeto de estudio) y se cuestiona la posibilidad de establecer relaciones causales en las que las instituciones federales actúan como variable independiente si éstas pueden ser endógenas a condiciones pasadas (Wibbels, 2006).

Por último, el subcampo interesado en el vínculo del federalismo con las políticas públicas atiende la importancia del primero para una efectiva elaboración de las segundas, y en si el federalismo aumenta la habilidad del gobierno para responder a las demandas ciudadanas y a los cambios en la agenda de política (Erk, 2006).

Algunos trabajos establecen que el federalismo permite la experimentación entre niveles de gobierno y la variación en las políticas públicas, además de hacer posible que éstas sean creadas de acuerdo a las circunstancias y a las necesidades locales.

Derechos reservados

Otros señalan que el federalismo no solamente provoca la duplicación del costo de las burocracias y de las políticas públicas, sino que también complica el trabajo coordinado entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, a la par de que puede obstaculizar la realización de políticas públicas a nivel nacional a través de la representación que las unidades subnacionales tienen en instituciones políticas nacionales (Rodden, 2004; Wibbels, 2006).

Está pendiente el intercambio entre estos subcampos de estudio, tanto en relación a los resultados que han obtenido cada uno por su lado, como en cuanto a los enfoques metodológicos que emplean. Cuando esto sea saldado, podrá desarrollarse el marco teórico común que todavía no existe en el estudio del federalismo.

La definición de federalismo

La discusión del concepto de federalismo en general ha concluido que se trata de una de las posibles formas de Estado que adopta un país. La diferencia entre tomar la forma de un Estado federal y una de tipo unitario, radica en que, en el primer caso, las Constituciones distinguen entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, otorgando a cada caso un cierto grado de autonomía. En cuanto al segundo, las Constituciones también reconocen dicho aspecto, pero el primero es señalado como soberano por sobre todas las unidades territoriales subnacionales (Norris, 2007).

Esta definición implícitamente presenta al federalismo como una forma de división vertical de poder, ya que no sólo establece dos niveles de gobierno, sino que también les otorga por separado cierto grado de autonomía y determinadas áreas de actuación exclusiva.

Sin embargo, aunque esta definición de federalismo es un buen punto de partida, puede dar una imagen simplista del mismo, pues sólo lo contrasta con la experiencia de los Estados unitarios pasando por alto su naturaleza diversa y compleja.

Más que estudiar al federalismo como parte de una dicotomía Estado unitario versus Estado federal (Rodden, 2004), es mejor discutir no de un federalismo en singular, sino de varios federalismos, y de que en este objeto de estudio hay variaciones en la forma en cómo se relacionan un gobierno nacional con los gobiernos subnacionales.

Con lo anterior no se descarta que al hablar de federalismo se hace referencia a la existencia de dos niveles de gobierno, el nacional y el subnacional,

© Flacso México

constitucionalmente reconocidos y con ciertas áreas de autonomía, sino que se incorpora el hecho de que la relación entre ambos no es estática ni unidireccional, y que de este aspecto es que surge la naturaleza diversa y compleja del fenómeno.

Un concepto que ayudaría a dar cuenta de los diferentes tipos de relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en el federalismo y del carácter cambiante de esta relación, es el de descentralización. Generalmente, al tocar este tema se piensa que la descentralización sólo implica el proceso de devolución de autoridad y/o de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, lo que de nuevo remite a la idea de una relación unidireccional entre ambos niveles de gobierno.

Sin embargo, si se define la descentralización como una forma de división vertical de poder, dirigida a determinar cómo los recursos y el poder son alejados del centro, y que además posee varias dimensiones (Schneider, 2003), es posible estudiar la naturaleza diversa y cambiante de la relación gobierno nacional-gobiernos subnacionales que se da en el federalismo.

Al igual que el federalismo, la descentralización es identificada con una forma de división vertical de poder (Erk y Swenden, 2009), pero sus distintas dimensiones dan cuenta de cómo los recursos y el poder que son distribuidos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales varían no solamente en grado, sino también entre áreas o campos de acción.

Aunque existen diversas clasificaciones sobre los tipos de descentralización, la que establecen Norris (2007) y Schneider (2003) resulta útil para mostrar las diversas relaciones entre los gobiernos nacional y subnacional en el federalismo, y cómo puede variar el reparto de recursos y de poder entre ambos niveles de gobierno en los países que usan esta forma de Estado. De acuerdo a estos autores, existen tres tipos de descentralización: la administrativa, la fiscal y la política.

La descentralización fiscal implica que el gobierno nacional cede a los gobiernos subnacionales algunas formas de asignación de recursos, generalmente dándoles autoridad sobre impuestos y gastos locales; la administrativa implica que el gobierno nacional otorga a las autoridades subnacionales cierta autonomía en relación a la formulación de políticas públicas, y a la prestación y regulación de servicios públicos; mientras que en la descentralización política el gobierno nacional permite a los gobiernos subnacionales asumir las funciones políticas de gobierno, permitiendo que actores y temas políticos significativos localmente obtengan cierta autonomía respecto a los actores y temas políticos significativos a nivel nacional.

Derechos reservados

La relación gobierno nacional-gobiernos subnacionales es diferente en cada uno de estos tipos de descentralización, además de que en cada país federal el grado de descentralización varía de acuerdo a las diversas combinaciones entre los tipos de descentralización.

Estudiar el federalismo a partir del concepto de descentralización implica la inexistencia de un modelo único de país federal, y que entre los países que constitucionalmente adoptan esta forma de Estado se encuentra una gran variación debida a los diferentes grados de descentralización que se registran en cada uno de ellos.

Descentralización administrativa

Como ya se estableció, la descentralización administrativa se relaciona con la autonomía que las unidades subnacionales detentan en la formulación y la realización de políticas públicas, y en la regulación y la prestación de servicios públicos.

En un país federal, la autonomía de las unidades subnacionales para diseñar e implementar sus propias políticas públicas es identificable a partir de las atribuciones ejecutivas y legislativas que, en la Constitución y en las leyes, se otorgan al gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales.

La asignación de la autoridad legislativa, de la capacidad para realizar y aprobar leyes en relación a un tema, varía entre los distintos países federales y presenta tres tipos: poderes legislativos exclusivos, poderes legislativos concurrentes y poderes legislativos residuales (Watts, 1999).

Los poderes legislativos exclusivos son aquellos en los que solamente un nivel de gobierno tiene la autoridad para realizar y aprobar leyes en una materia; mientras que en los poderes legislativos concurrentes ambos niveles de gobierno poseen autoridad para realizar y aprobar leyes en una materia.

En los poderes legislativos residuales, un nivel de gobierno tiene autoridad para realizar y aprobar leyes en determinadas áreas, pero no porque le haya sido asignada explícitamente en alguna ley o en la Constitución, sino porque se trata de áreas sobre las que el otro nivel de gobierno no cuenta con poderes legislativos exclusivos.

La distribución de las responsabilidades ejecutivas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales tiene que ver con la ejecución de las leyes y de las decisiones que son tomadas en cada uno de esos niveles de gobierno. De tal reparto surgen las siguientes posibilidades: que cada nivel de gobierno sea el responsable de ejecutar las leyes y las decisiones que

© Flacso México

adopte, que los gobiernos subnacionales sean los responsables de ejecutar algunas de las leyes y de las decisiones adoptadas en el gobierno nacional, y que los gobiernos subnacionales sean los responsables de ejecutar todas las leyes y las decisiones que se adopten en el gobierno nacional.

La distribución de las responsabilidades ejecutivas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales también es distinta según el país federal, ello de acuerdo a cómo sean establecidas en su Constitución, en otra legislación o en acuerdos intergubernamentales.

Las diversas combinaciones entre los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas marcan diferencias en el grado de autonomía que poseen los gobiernos subnacionales para formular y llevar a cabo sus propias políticas públicas.

Con base en la distribución de los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas entre los gobiernos nacional y subnacional, los sistemas federales se han clasificado como federalismos de poder compartido o de modelo integrado, y federalismos de poder separado o de modelo dualista (Anderson, 2010; Braun, Bullinger y Wälti, 2002).

En el federalismo de poder separado se da una clara división entre los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas que corresponden al gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales, es decir, cada nivel de gobierno es responsable de realizar, aprobar y ejecutar sus leyes.

Aquí los poderes legislativos exclusivos de cada nivel de gobierno varían en cantidad, pero siguen siendo mayores a los poderes legislativos concurrentes. Además, en este tipo de federalismo, los gobiernos subnacionales gozan de un alto grado de autonomía para formular e implementar sus propias políticas públicas, por lo que evitan a toda costa la intromisión del gobierno federal en su ámbito jurisdiccional.

En cuanto al federalismo de poder compartido, en éste los gobiernos subnacionales se encargan de ejecutar las leyes y decisiones que se adoptan a nivel nacional, las que en algunas ocasiones son definidas de manera conjunta por los dos niveles de gobierno. Lo anterior implica que en este tipo de federalismo son muy pocos los poderes legislativos exclusivos que ostentan los gobiernos subnacionales, pudiendo ser mayor el número de poderes legislativos concurrentes que tiene este nivel de gobierno y los poderes legislativos exclusivos del gobierno nacional.

Además, en este tipo de federalismo se presenta una mayor coordinación y cooperación entre ambos niveles de gobierno, sobre todo porque el gobierno nacional depende en gran medida de los gobiernos subnacionales para que se ejecuten sus políticas públicas.

Derechos reservados

Descentralización fiscal

El grado de descentralización fiscal existente en un país federal guarda relación con los ingresos de los gobiernos subnacionales y con los recursos de los que disponen para gastar, con la autonomía que en materia de ingresos y de egresos tiene este nivel de gobierno respecto al gobierno nacional.

Generalmente, los egresos de las unidades subnacionales están vinculados con los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas, en especial a estas últimas. Sin embargo, los egresos de las unidades subnacionales están en gran parte determinados por la estructura de sus fuentes de ingresos y el tamaño de éstos.

La estructura de ingresos y egresos del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales generalmente se incluye en la Constitución, en las leyes y en los acuerdos intergubernamentales, en donde quedan señalados los derechos de propiedad de cada nivel de gobierno en cuanto a la recaudación y la distribución de los ingresos, la asignación de los gastos, el déficit en el gasto público y los recursos destinados a disminuir las desigualdades entre las unidades subnacionales y entre éstas y la federación (Braun, 2003).

En cuanto a las fuentes de ingresos de las unidades subnacionales, se han identificado tres categorías: impuestos, transferencias y préstamos. En los países federales existen diferentes tipos de impuestos, los cuales se diferencian por el papel de cada nivel de gobierno en la definición de la base y de la tasa impositiva, en la recaudación del impuesto y en el gasto de los recursos así obtenidos. Los tipos de impuestos en los países federales pueden ser: unilaterales, concurrentes, compartidos y superpuestos (Braun, 2003).

En el caso de los impuestos unilaterales, el derecho sobre la definición de la base y de la tasa impositiva se asigna exclusivamente a un nivel de gobierno, que también se encarga de la recaudación de los ingresos derivados y es el único que los puede usar.

Los impuestos concurrentes se distinguen de los otros tipos porque, en este caso, ambos niveles de gobierno tienen derecho a decidir la base y la tasa impositiva, a recolectar los recursos derivados y a beneficiarse de éstos.

Cuando se trata de los impuestos compartidos el gobierno nacional define la base y la tasa impositiva, y realiza la recaudación, pero generalmente los ingresos obtenidos del impuesto son repartidos a partir de una fórmula establecida entre ambos niveles de gobierno.

© Flacso México

Por último, en los impuestos superpuestos el gobierno nacional es el que recauda y tiene el derecho exclusivo de definir la base, pero ambos niveles de gobierno tienen el derecho de decidir la tasa impositiva y los ingresos derivados se reparten entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

En cada uno de estos impuestos la relación de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional es diferente, pues varía en el grado de autonomía que los primeros tienen respecto del segundo en cuanto al acceso a fuentes de ingresos.

Los impuestos unilaterales y los concurrentes son los que ofrecen a los gobiernos subnacionales mayores posibilidades de contar con ingresos y fuentes de ingresos propios, dándoles mayor autonomía respecto al gobierno nacional en este terreno; mientras que los impuestos compartidos y los superpuestos conducen a que los gobiernos subnacionales dependan más del gobierno nacional para contar con ingresos.

Otra de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales son las transferencias, esto es, los recursos que el gobierno nacional les otorga por diferentes motivos y mediante distintas modalidades. Por esto último existen varios tipos de transferencias.

Las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales pueden ser: condicionadas y no condicionadas, discrecionales y no discrecionales, con tope y sin tope, para corregir desequilibrios fiscales verticales y para corregir desequilibrios fiscales horizontales (Anderson, 2010).

Las transferencias condicionadas son recursos que el gobierno federal otorga a los gobiernos subnacionales para gastarlos en un programa específico o con un propósito determinado; en tanto que las no condicionadas son recursos que los gobiernos subnacionales reciben y utilizan de manera libre, es decir, sin que estén ligadas a un propósito o programa específico.

Las transferencias no discrecionales son aquellas cuyo monto se define a través de una fórmula establecida en la ley, mientras que en las discrecionales el gobierno nacional es libre de determinar el monto de los recursos que otorga a los gobiernos subnacionales.

Las transferencias con tope se distinguen porque establecen un límite en la cantidad de recursos que el gobierno nacional puede dar a los gobiernos subnacionales; mientras que en las denominadas sin tope no existe un límite en la cantidad de recursos que el primero puede trasladar a los segundos.

Derechos reservados

Los desequilibrios fiscales verticales se producen cuando las responsabilidades ejecutivas de los gobiernos subnacionales son mayores a los recursos de los que disponen para llevarlas a cabo (Watts, 1999). Generalmente esto ocurre cuando los gobiernos subnacionales son los responsables de ejecutar leyes y políticas públicas definidas a nivel nacional, de ahí que el gobierno nacional les transfiera recursos.

En cuanto a los desequilibrios fiscales horizontales, éstos se generan cuando existen diferencias en la capacidad fiscal de las unidades subnacionales, tanto para recaudar ingresos como en los recursos de los que disponen para gastar (Watts, 1999). Cuando esto sucede, el gobierno nacional transfiere recursos a algunos gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad fiscal y que ésta sea igual a la de los otros gobiernos subnacionales.

En términos generales, las transferencias implican una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno federal en materia de ingresos y egresos, ya que las acciones y políticas púbicas de los primeros quedan en parte condicionadas por los recursos que el segundo les otorgue.

Sin embargo, esta relación de dependencia entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales muestra variaciones entre los diferentes tipos de transferencias, presentándose con mayor fuerza en las transferencias discrecionales, las condicionadas y las que tienen tope, para disminuir en las transferencias no discrecionales, las no condicionadas y las que carecen de tope.

Descentralización política

La descentralización política implica tanto conceder a los gobiernos subnacionales la posibilidad de asumir las funciones políticas de gobierno, como que los actores y los temas políticos relevantes a nivel subnacional adquieran cierto grado de autonomía respecto a sus similares con relevancia a nivel nacional.

La celebración de elecciones a nivel subnacional no solamente muestra que las unidades de este ámbito han asumido funciones políticas de gobierno, sino también que una parte de la actividad de representación ocurre en ese plano, con lo que los ciudadanos del nivel subnacional y sus intereses adquieren representación (Schneider, 2003).

Generalmente, los temas que forman parte de la agenda de los partidos políticos en las elecciones celebradas en el nivel nacional se encuentran

© Flacso México

alejados de los intereses ciudadanos de las unidades subnacionales, lo que provoca que en muy pocas ocasiones, o casi nunca, los intereses de la mayoría que resulta ganadora en estas elecciones coincidan con los intereses dominantes en las unidades subnacionales.

La celebración de elecciones a nivel subnacional permite que se incremente el número de mayorías ganadoras, ya que a la mayoría que triunfa en la elección nacional se suman las mayorías que ganan en las elecciones subnacionales, que se supone representan los intereses ciudadanos de ese nivel. Es decir, los perdedores en la elección nacional se convierten en ganadores en las elecciones a nivel subnacional (Colomer, 2006).

El que sean diferentes mayorías las que ganen la elección nacional y las elecciones subnacionales implica que son distintos los partidos políticos que controlan el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, situación que se conoce como gobierno dividido vertical (Colomer, 2006; Garman, Haggard y Willis, 2001) y en la que se presume que los temas y actores políticos relevantes a nivel subnacional adquieren cierta autonomía respecto a los temas y los actores políticos relevantes a nivel nacional.

Sin embargo, la sola celebración de elecciones a nivel subnacional no garantiza que tenga lugar el gobierno dividido vertical; ciertos elementos del sistema electoral del país lo hacen más probable y uno de ellos corresponde al momento en que se celebran las elecciones subnacionales.

Si las elecciones subnacionales no se dan al mismo tiempo que las nacionales y si no se eligen simultáneamente cargos nacionales y subnacionales, es más probable que se dé un gobierno dividido vertical ya que los ciudadanos pueden votar por partidos diferentes en cada elección, y es probable que dividan su voto de acuerdo a sus intereses y las propuestas de los partidos políticos en cada elección (Colomer, 2006).

La disciplina partidista entre niveles de gobierno es otro aspecto que actúa en el grado de autonomía que los temas y los actores políticos significativos del nivel subnacional tienen respecto a sus pares del nivel nacional.

Este tipo de disciplina partidista tiene que ver con si el destino de los políticos a nivel subnacional está determinado del todo o en parte por los políticos a nivel nacional (Rodden, 2001), por la relación partidista que existe entre ellos, por el desempeño de los partidos y de los políticos nacionales, y por la evaluación que de éste realicen los ciudadanos de las unidades subnacionales.

En un sistema de partidos centralizado, en donde las nominaciones para cargos públicos a nivel subnacional son definidas a nivel nacional, es más probable que se dé una relación más cercana entre políticos subnacio-

Derechos reservados

nales y nacionales, en donde los primeros den prioridad a los intereses nacionales sobre los subnacionales con el fin de asegurar su futuro político (Garman, Haggard y Willis, 2001; Stepan, 1999).

Por otro lado, si se asume que los ciudadanos en las unidades subnacionales no hacen una clara división entre las elecciones que se llevan a cabo en ese nivel y las del nivel nacional, y que emiten su voto en las primeras tomando en consideración el trabajo del gobierno y la actuación de los partidos a nivel nacional, es más probable que los políticos del nivel subnacional actúen pensando en fortalecer la etiqueta partidista que comparten con los políticos a nivel nacional, dando menor importancia a los temas e intereses subnacionales (Rodden, 2001).

El federalismo y otras instituciones políticas

Una nueva definición de federalismo implica abandonar la idea de que la relación que en él se establece entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es unidireccional y estática, para adoptar la visión de que la relación entre ambos niveles de gobierno experimenta un constante cambio y varía de acuerdo al área de que se trate.

En los sistemas federales, el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno no es fijo e inalterable: se encuentra en permanente negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Rodden, 2001). Pero la frecuencia con la que se acuerde un nuevo reparto de responsabilidades entre cada nivel de gobierno y los resultados de esto dependen en gran parte de los incentivos políticos que tengan el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Rodden, 2004).

Los poderes Ejecutivo y Legislativo federales son las instituciones políticas en las que generalmente se dan las negociaciones para cambiar el reparto de responsabilidades entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales; en ellas se pueden identificar algunos de los incentivos políticos que cada nivel de gobierno tiene para impulsar o impedir un cambio en el reparto de responsabilidades entre ambos niveles de gobierno.

En cuanto al Legislativo federal, en éste se negocia y aprueba la mayoría de los cambios en las responsabilidades fiscales, administrativas y políticas asignadas a cada nivel de gobierno, las cuales generalmente se establecen en la Constitución y en algunas leyes. El cómo las unidades subnacionales influyen en estas negociaciones tiene mucho que ver con la estructura del Legislativo federal —por lo común bicameral—, con una Cámara Baja

© Flacso México

que asume una representación poblacional y una Cámara Alta que asume una representación territorial (Stepan, 1999).

La representación territorial de la Cámara Alta implica que en su conformación se busca que todas las unidades subnacionales tengan la misma representación no importando las diferencias, económicas, sociales, o de otra índole, que existan entre ellas. Asumir una representación territorial conlleva la violación del principio democrático de "un voto, una persona", el cual sirve de guía en la conformación de la Cámara Baja y que significa que el voto de cada ciudadano ostente el mismo peso que el voto de otros ciudadanos (Samuels y Snyder, 2001).

Al no seguir el mismo principio que guía la conformación de la Cámara Baja del Poder Legislativo —el de la representación poblacional—, existe en la Cámara Alta la posibilidad de que, al tener todas las unidades subnacionales igual representación en este órgano legislativo, el voto de los ciudadanos que habitan en las unidades subnacionales con menor población tenga más peso que el voto de los ciudadanos que viven en las unidades subnacionales con mayor población.

Además de violar este principio democrático, la representación territorial de la Cámara Alta puede tener importantes consecuencias en la formulación y la aprobación de leyes o políticas públicas, ya que existe la posibilidad de que las unidades subnacionales que están sobrerrepresentadas en este órgano legislativo intenten imponer sus iniciativas a las que estén subrepresentadas, o que obstaculicen las iniciativas impulsadas por éstas (Stepan, 1999).

A la par del grado de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales en la Cámara Alta del Legislativo federal, se deben considerar también las facultades y el poder que a ésta se han asignado cuando se determina la influencia que las unidades subnacionales pueden tener en las negociaciones para el reparto de responsabilidades entre los dos niveles de gobierno.

Si la Cámara Alta goza de la atribución para legislar en varias materias y vetar leyes elaboradas y aprobadas en la Cámara Baja (Colomer, 2006; Samuels y Snyder, 2001; Stepan, 1999), se puede decir que una y otra cuentan con el mismo poder en el Legislativo federal. Esto deriva en que ambas ostentan idéntica capacidad para influir en las decisiones y acciones del gobierno nacional, además de que se incrementa la posibilidad de un conflicto entre los principios que guían su conformación: el poblacional en la Baja y el territorial en la Alta.

El nivel de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales en la Cámara Alta adquiere mayor relevancia cuando ésta mantiene el mismo poder que la Baja, ya que entonces las unidades sobrerrepresentadas no

Derechos reservados

sólo tienen la posibilidad de imponer sus iniciativas a las subrepresentadas o de bloquear las iniciativas que éstas impulsen, sino que también pueden imponer sus iniciativas a la Cámara Baja o bloquear las de ésta (Stepan, 1999).

Por su parte, el Ejecutivo federal desempeña un papel en las negociaciones para la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno: su relación con el Legislativo federal determina en gran parte la actuación que el gobierno nacional tiene en esas negociaciones y los resultados de las mismas.

Un primer acercamiento para el estudio de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los países federales puede partir del sistema de gobierno de los mismos, pues éste define si ambos son o no electos de forma separada, si la supervivencia de uno depende del otro, y si obra una clara separación entre ellos.

En los países federales con un sistema de gobierno presidencial se observa una división manifiesta entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues su elección es independiente y la supervivencia de uno no depende del otro; mientras que en los países federales de gobierno parlamentario la separación entre dichos poderes no resulta tan clara, debido a que la elección y la supervivencia del primero dependen del segundo (Lijphart, 2000).

La separación tajante entre Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales dificulta que un gobierno nacional impida que las unidades subnacionales obstaculicen sus decisiones y acciones desde el Legislativo; y que la supervivencia de cada poder no dependa del otro reduce los incentivos que tengan para trabajar de manera conjunta y coordinada.

En cambio, cuando, como sucede en los sistemas parlamentarios, la elección y la supervivencia del Ejecutivo depende del Legislativo, se generan incentivos para que ambos poderes trabajen conjuntamente y que sea menos probable, aunque no imposible, que las unidades subnacionales busquen influir en las decisiones y las acciones del gobierno nacional a través del Legislativo (Colomer, 2006).

Sin embargo, la relación Legislativo-Ejecutivo que se da a partir del sistema de gobierno puede verse afectada por el sistema electoral y el de partidos del país en cuestión. En los casos de países federales con un gobierno presidencial, la división Legislativo-Ejecutivo puede volverse difusa si el sistema electoral permite que el partido político que obtenga el Poder Ejecutivo también sea mayoría en el Legislativo (Colomer, 2006) y si existe en éste una fuerte disciplina partidista (Garman, Haggard y Willis, 2001; Stepan, 1999).

© Flacso México

Que un mismo partido político controle Ejecutivo y Legislativo en un país federal conduce a mayores incentivos para que trabajen de modo conjunto y coordinado, lo que disminuye la posibilidad de que las unidades subnacionales obstaculicen desde el Legislativo las decisiones y las acciones del gobierno nacional (Rodden, 2001).

En un escenario como el descrito —de gobierno unificado—, si existe una fuerte disciplina partidista en el Legislativo, la probabilidad de que las unidades subnacionales pierdan capacidad para obstaculizar las decisiones y acciones del gobierno nacional se incrementa, lo que implica un sistema de partidos centralizado con prevalencia de los intereses e incentivos de carácter nacional (Rodden, 2001).

En los países federales con gobierno parlamentario, cuando no existe una fuerte disciplina partidista en el Legislativo y en éste predominan los intereses e incentivos de carácter subnacional, el trabajo conjunto y coordinado entre ambos poderes se complica y facilita que las unidades subnacionales obstaculicen la labor del gobierno nacional a través del Legislativo.

Además, aunque no es posible que el sistema electoral de un país federal con gobierno parlamentario produzca una clara división entre Ejecutivo y Legislativo, sí puede obstaculizar el trabajo conjunto y coordinado entre estos poderes cuando la elección del primero no la hizo un partido político con mayoría en el segundo sino una alianza de varios partidos políticos, en los que, por otra parte, no existe una fuerte disciplina partidista y no dominan los intereses e incentivos de carácter nacional.

El federalismo y la política fiscal

La política fiscal, entendida como el plan gubernamental de gastos e impuestos (Braun, 2003), es un ámbito de política pública que generalmente se encuentra en manos del gobierno central o nacional.

Al contrario de lo que sucede en los países unitarios, en donde el gobierno nacional no requiere del consentimiento y apoyo de las unidades subnacionales para realizar determinadas políticas públicas o efectuar cambios en las mismas, en los países federales el gobierno nacional por lo común requiere la aprobación y el respaldo de las unidades subnacionales para implementar y modificar políticas públicas en diversas áreas.

Ahora bien. En el caso concreto del vínculo entre el federalismo y la política fiscal, los trabajos que abordan el tema se enfocan en cómo las uni-

Derechos reservados

dades subnacionales influyen e intervienen en las decisiones que el gobierno nacional adopta en relación a sus ingresos y egresos, y en su desempeño en materia presupuestal.

Al igual que en otras áreas de política pública, los estudios acerca de la relación federalismo-política fiscal han partido de la idea de que en los países federales el vínculo gobierno nacional-gobiernos subnacionales muestra una gran variación en el tiempo y entre áreas de política pública, de que el grado de descentralización fiscal, política y administrativa de estos países influye en las decisiones de política fiscal que el gobierno nacional adopta y en el comportamiento de éste en materia presupuestal.

Para Braun (2003), la autoridad jurisdiccional otorgada a cada nivel de gobierno y los derechos de propiedad que el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales poseen en cuanto a impuestos y gastos, impactan en la política fiscal de los países federales.

En relación a la autoridad jurisdiccional otorgada a cada nivel de gobierno, el que los gobiernos subnacionales puedan decidir e implementar sus propias políticas públicas o solamente sean los encargados de implementar aquéllas que se deciden en el nivel nacional, afecta en el desempeño presupuestal del gobierno nacional.

En los países federales en donde las políticas públicas se deciden a nivel nacional y son implementadas por los gobiernos subnacionales, se espera que los ingresos de éstos se encuentren en gran parte conformados por transferencias y que éstas se incrementen con el transcurso del tiempo debido a la exigencia de más recursos por parte de las unidades subnacionales, lo que hace más factible que el gobierno nacional presente un déficit presupuestal.

Cuando cada nivel de gobierno puede decidir y aplicar sus propias políticas públicas, los gobiernos subnacionales dependen menos de las transferencias provenientes del gobierno nacional y obtienen mayores recursos de otras fuentes como impuestos o préstamos. En este caso, se espera que el gobierno nacional no presente un déficit presupuestal en el corto plazo, aunque queda como una posibilidad que lo registre en el largo plazo debido a que eventualmente podría destinar recursos a los gobiernos subnacionales con déficits presupuestales.

En lo que toca a la distribución de los derechos de propiedad en materia de impuestos y gastos entre ambos niveles de gobierno, el que los gobiernos subnacionales dependan o no del gobierno nacional en materia de ingresos y egresos influye en las decisiones que este último adopta en el terreno fiscal y en su desempeño presupuestal.

© Flacso México

Los países federales en los que ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales dependen de esos mismos rubros del gobierno nacional, muestran que las unidades subnacionales apoyarán que el gobierno nacional aumente impuestos e incremente el gasto, ya que ello dará a los primeros mayores ingresos y recursos para gastar.

En el caso de que el gobierno nacional pretenda una reducción de impuestos y gasto, las unidades subnacionales serán renuentes a apoyarlo ya que ello significaría una reducción de sus ingresos y de recursos para gastar; sólo respaldarían estas medidas si el gobierno nacional se compromete a compensarlos con más recursos. Tanto en este escenario como en el descrito arriba, se afecta el desempeño presupuestal del gobierno nacional, por lo que sería probable que este nivel presentara un déficit presupuestal.

Los países federales donde los ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales son independientes de los del gobierno nacional, muestran un perfil en el que aquellos no buscan influenciar la política fiscal desarrollada en el nivel nacional, a menos que afecte sus ingresos o la estructura de sus egresos.

En ese escenario es poco probable que en el corto plazo se afecte el desempeño del gobierno nacional en materia presupuestal, pero sí en el largo plazo si este nivel de gobierno debe destinar recursos para solucionar los problemas presupuestales de algunas unidades subnacionales.

Aunque se concentran en el efecto que las descentralizaciones fiscal y política tienen en la política fiscal aplicada en los países federales, Rodden y Wibbels (2002) confirman que en los países federales donde los gobiernos subnacionales dependen en gran parte de las transferencias, es más probable que el gobierno nacional reporte un déficit presupuestal y que sea más difícil que adopte medidas que afecten los ingresos y la estructura del gasto de las unidades subnacionales.

Estos mismos autores también confirman que el desempeño del gobierno nacional en materia presupuestal y las decisiones que adopte en lo fiscal pueden estar influenciados por gobiernos subnacionales más independientes en cuanto a sus ingresos y egresos, sobre todo si estos últimos se encuentran seguros de que el gobierno nacional siempre los ayudará a resolver sus problemas presupuestales.

La novedad del trabajo de Rodden y Wibbels (2002) es la relación que establece entre la descentralización política y la política fiscal, y en que muestra cómo la autonomía de los temas y de los actores políticos a nivel subnacional afecta el desempeño del gobierno nacional en el área presupuestal y limita sus decisiones en el terreno fiscal.

Derechos reservados

Si el destino de los políticos a nivel subnacional depende en alguna medida de los políticos a nivel nacional y si ambos comparten una etiqueta partidista, los primeros van a actuar tomando en cuenta no sólo los intereses de los ciudadanos a nivel subnacional, sino también las consecuencias que sus actos lleven a su partido a nivel nacional o a un gobierno nacional con la misma etiqueta partidista.

En los países federales en donde el destino de los políticos del nivel subnacional no está ligado a los del nacional, es más probable que los primeros actúen únicamente pensando en satisfacer los intereses de los ciudadanos a nivel subnacional y en los beneficios políticos y electorales que ello les puede generar.

Pero tanto el trabajo de Rodden y Wibbels (2002), como el de Braun (2003), coinciden en que hay otros factores que deben incorporarse al análisis de la relación entre la política fiscal y la descentralización fiscal, política o administrativa, como, por ejemplo, otras instituciones políticas.

Rodden y Wibbels (2002) se interesan en cómo la estructura del sistema de partidos y el gobierno dividido vertical pueden influir en el vínculo entre los diferentes tipos de descentralización y la política fiscal de los países federales, mientras que el segundo presta mayor atención a cómo dicho vínculo se ve afectado por la manera en cómo interactúan los dos niveles de gobierno y por la relación entre el sistema de partidos y el Poder Legislativo.

Breve recapitulación

El análisis de la relación federalismo-política fiscal pertenece al subcampo de estudio del federalismo que se enfoca en el vínculo de este fenómeno con las políticas públicas.

Los trabajos relativos al tema en general concluyen que el federalismo, medido a partir de un tipo de descentralización, sí afecta la política fiscal, lo cual influye en las decisiones que el gobierno nacional adopta sobre ella y en los resultados de la misma. Además, esos trabajos llaman la atención respecto a cómo algunas instituciones políticas del nivel nacional intervienen en la relación federalismo-política fiscal.

Pero el estudio de la relación federalismo-política fiscal requiere partir de una nueva conceptualización del federalismo, una que logre captar cómo varía la relación del gobierno federal con los gobiernos subnacionales en los distintos países federales, para que así se pueda establecer con exactitud el efecto de esta forma de Estado sobre la política fiscal.

© Flacso México

Tal redefinición del federalismo implicaría concebirlo como un continuo en donde la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales varía y que esto es posible medirlo a través del grado de descentralización fiscal, política y administrativa del país.

Partiendo de dicha premisa, se concluye que estudiar cuál es el efecto del federalismo sobre el desempeño de la política fiscal implicaría analizar el efecto que el grado de descentralización fiscal, política y administrativa de los países federales presenta sobre el desempeño de dicha política.

Además, en un estudio así debe tomarse en cuenta también que otras instituciones políticas, como el Ejecutivo y el Legislativo, pueden intervenir en la relación de la política fiscal con el federalismo, sobre todo a sabiendas de que las unidades y gobiernos subnacionales pueden recurrir a sus posiciones en el Legislativo para influir en las decisiones y las acciones del gobierno nacional en materia fiscal.

Derivado de todo lo anterior, existe la expectativa de que un alto grado de descentralización fiscal, administrativa y política de los países federales tenga un efecto sobre el desempeño de la política fiscal, y que dicho efecto sea negativo. También puede esperarse que las unidades y gobiernos subnacionales intenten utilizar sus posiciones en el Legislativo para influir en las decisiones y la actuación del gobierno nacional en el área de política fiscal, y que ello contribuya al efecto negativo que sobre el desempeño de dicha política tiene un mayor grado de descentralización fiscal, política y administrativa de los países federales.

Derechos reservados

II. El análisis de la relación federalismo-política fiscal: una propuesta de estrategia metodológica

Este capítulo aborda los aspectos metodológicos de este trabajo. Un primer apartado se dedica a la pregunta e hipótesis de investigación, especificando, de esta última, las variables que la conforman y la relación que entre éstas existe.

Un segundo punto del capítulo se dedica a la definición y la operacionalización de las variables contenidas en la hipótesis de investigación, presentando, al mismo tiempo, las formas en que se puede medirlas.

El último apartado del capítulo describe la técnica de análisis que se ha utilizado para poner a prueba la hipótesis de investigación, la cual fue seleccionada con base en el carácter cuantitativo de este trabajo y en la información disponible. Además de la descripción de dicha técnica, se proporcionan detalles de la base de datos usada.

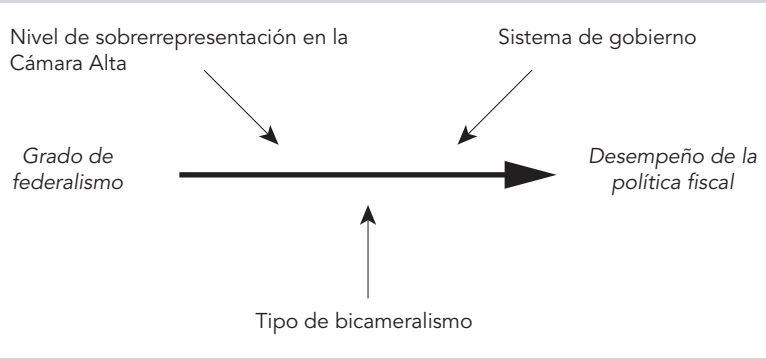
La relación causal entre el federalismo y el desempeño de la política fiscal

La inquietud inicial de este documento consistió en determinar la relación que existe entre el federalismo y la política fiscal, esto es, en cómo el primero afecta a la segunda. En concreto: ¿Cuál es la influencia del federalismo y del grado de federalismo en el desempeño de la política fiscal que aplican los países con esa forma de Estado?

Una primera respuesta para dicha pregunta se obtiene de los elementos teóricos del capítulo I: los países con un alto grado de federalismo, con un bicameralismo simétrico, con un alto nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Poder Legislativo, y con un sistema de gobierno presidencial, muestran un mal desempeño en su política fiscal.

© Flacso México

La relación causal que se deriva de esta hipótesis de investigación se presenta en el esquema I.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 1. Relación causal grado de federalismo-desempeño de la política fiscal

Del esquema I se desprende que existe una relación causal entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal, en donde el primero es la variable independiente y, el segundo, la variable dependiente. En cuanto al sistema de gobierno, el tipo de bicameralismo y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, en el esquema I, tienen el carácter de variables que modulan la relación causal entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal.

Las variables involucradas en la relación federalismo-desempeño de la política fiscal: su medición

El grado de federalismo: la variable independiente

Un Estado federal es aquel en el que constitucionalmente se distinguen los niveles de gobierno nacional y subnacional, a los cuales se les ha dado determinadas áreas de autonomía (Norris, 2007). Con esta definición, el

Derechos reservados

federalismo podría entenderse como una forma de división vertical del poder.

Más que pensar que forma parte de una dicotomía en donde su contraparte es el Estado unitario, el federalismo puede ser concebido como un continuo en donde la relación gobierno nacional-gobiernos subnacionales está en constante cambio y varía de acuerdo al área de que se trate.

Ahora bien. El grado de federalismo de un país se puede establecer a partir del grado de descentralización, que es otra forma de división vertical del poder que también remite a la relación gobierno nacional-gobiernos subnacionales.

Para determinar el grado de descentralización de un país federal deben tomarse en cuenta tres dimensiones: la administrativa, la fiscal y la política (Schneider, 2003), y que en cada una de éstas la relación gobierno nacional-gobiernos subnacionales es diferente.

El grado de descentralización administrativa

La descentralización administrativa implica que el gobierno nacional transfiere a las unidades subnacionales la autoridad burocrática para tomar decisiones y la responsabilidad en el manejo de la prestación y la regulación de los servicios públicos y de la recaudación de ingresos (Norris, 2007). En consecuencia, se relaciona con la autonomía jurisdiccional que poseen los gobiernos subnacionales respecto al gobierno nacional, y con la autoridad de los primeros en la adopción e implementación de políticas públicas (Schneider, 2003).

De este modo, la medición del grado de descentralización administrativa en un país federal en principio requiere que se determine la autoridad jurisdiccional que corresponde tanto al gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales, es decir, que se identifiquen los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas de cada nivel de gobierno.

Para el caso de los poderes legislativos de cada nivel de gobierno, es posible identificarlos a partir de los ya referidos poderes legislativos exclusivos, concurrentes y residuales del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales (Watts, 1999).

Así, los poderes legislativos residuales y exclusivos son los que mayor autonomía jurisdiccional otorgan a un gobierno subnacional; entre más amplios sean estos poderes para los gobiernos subnacionales, más grande será el grado de descentralización administrativa en un país.

© Flacso México

Por otra parte, como las responsabilidades ejecutivas de cada nivel de gobierno quedan señaladas en la Constitución, en las leyes y en los acuerdos intergubernamentales, con esa base también se puede determinar la autonomía del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales para implementar sus propias decisiones y políticas públicas (Watts, 1999).

El grado de descentralización administrativa aumenta según los gobiernos subnacionales gocen de mayor autonomía para implementar sus propias decisiones y políticas públicas.

Sin embargo, diferencias en cómo cada país conceptualiza y clasifica los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas de cada nivel de gobierno, además de las dificultades para acceder a los ordenamientos legales que los contienen, vuelven complicado que el grado de descentralización administrativa existente en un país federal pueda ser determinado a partir de estos poderes y de estas responsabilidades.

Otra opción para medir el grado de descentralización administrativa es la clasificación de Braun (2003) para los países federales, la cual también se basa en los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas de cada nivel de gobierno, pero sin entrar en sus detalles y sólo enfocándose en determinar si los gobiernos subnacionales gozan o no de autonomía para adoptar e implementar sus propias decisiones y políticas públicas.

El federalismo de poder separado —aquel en donde los gobiernos subnacionales disfrutan de autonomía para adoptar e implementar sus propias decisiones y políticas públicas— es el que mostraría un mayor grado de descentralización administrativa. En cambio, el federalismo de poder compartido presenta un menor grado de descentralización administrativa, porque, en este caso, los gobiernos subnacionales sólo son responsables de implementar las decisiones y políticas públicas definidas en el nivel nacional.

Esta forma de medir la descentralización administrativa requeriría un menor esfuerzo en cuanto a la recolección de información relativa a la distribución de los poderes legislativos y las responsabilidades ejecutivas entre los niveles de gobierno, pero la clasificación que establece sobre las formas de federalismo no da cuenta de las variaciones que se registran en dicha distribución y en el grado de descentralización administrativa de un país federal.

Pero si se parte de la idea de que el grado de descentralización administrativa mantiene un vínculo con la autonomía de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno nacional para decidir e implementar sus propias decisiones y políticas públicas, se puede recurrir a la propuesta de

Derechos reservados

Schneider (2003) para medir esta dimensión de la descentralización. La cual se enfoca en los tipos de ingresos de los gobiernos subnacionales para identificar su autonomía en la adopción e implementación de sus propias decisiones y políticas públicas.

De acuerdo a esta propuesta, el porcentaje de los ingresos subnacionales que provienen de impuestos locales y el que se origina en las transferencias del gobierno nacional permiten medir el grado de descentralización administrativa en un país federal. Así, si un alto porcentaje de los ingresos de un gobierno subnacional proviene de impuestos locales sería indicativo de que goza de gran autonomía para adoptar y aplicar sus propias decisiones y políticas públicas. Pero si en sus ingresos se identifica un alto porcentaje de transferencias del gobierno nacional, entonces exhibiría un menor grado de descentralización administrativa, pues ello se traduce en una menor autonomía para adoptar e implementar decisiones y políticas públicas propias.

Esta alternativa para medir el grado de descentralización administrativa no sólo permitiría develar la variación en la autonomía de las unidades subnacionales para decidir e implementar sus propias políticas públicas, también utiliza información que se recolecta fácilmente y que permite la comparación entre países federales.

Las distintas definiciones operacionales que adopta dicha variable se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Operacionalización de la variable "grado de descentralización administrativa"

Definición operacional	*Suceso a observar*
Poderes legislativos y responsabilidades ejecutivas de cada nivel de gobierno	Entre mayores sean las responsabilidades ejecutivas y los poderes legislativos de los gobiernos subnacionales, mayor será el grado de descentralización administrativa. Entre menores sean las responsabilidades ejecutivas y los poderes legislativos de los gobiernos subnacionales, menor será el grado de descentralización administrativa.
Tipo de federalismo	El grado de descentralización administrativa es mayor en el federalismo de poder separado y menor en el federalismo de poder compartido.
Ingresos subnacionales provenientes de impuestos locales e ingresos subnacionales provenientes de transferencias	Un alto porcentaje de ingresos subnacionales provenientes de impuestos locales indica un mayor grado de descentralización administrativa. Un alto porcentaje de ingresos subnacionales provenientes de transferencias desde el gobierno nacional indica un menor grado de descentralización administrativa.

© Flacso México

El grado de descentralización fiscal

La descentralización fiscal implica que el gobierno nacional transfiere a las unidades subnacionales algunas formas de asignación de recursos, en general otorgándoles autoridad sobre impuestos locales y gasto (Norris, 2007).

Este tipo de descentralización tiene que ver con la estructura de ingresos y de egresos del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, y con lo que la Constitución, las leyes y los acuerdos intergubernamentales establecen sobre la recaudación y asignación de recursos entre ambos niveles de gobierno (Anderson, 2010; Braun, 2003).

Una primera opción para medir el grado de descentralización fiscal consiste en determinar la proporción de los ingresos subnacionales según provengan de impuestos, transferencias y préstamos, con lo que se obtiene un panorama general del control del gobierno nacional sobre los ingresos de los gobiernos subnacionales, y otro parcial sobre los egresos de éstos.

Una mayor proporción de ingresos subnacionales provenientes de impuestos y préstamos mostraría un menor control del gobierno nacional sobre los ingresos de los gobiernos subnacionales. Pero si los ingresos subnacionales están en gran parte integrados por transferencias, entonces se estaría ante un mayor control del gobierno nacional sobre los ingresos y los egresos de los gobiernos subnacionales. Ello se debe a que, a través de las transferencias, el gobierno nacional —aunque sea de modo indirecto— puede influir en la cantidad de recursos que gastan los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, esta alternativa, además de que no permite obtener mucha información sobre la estructura de egresos de los gobiernos subnacionales, no revela la variación en el control del gobierno nacional sobre los ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales.

Otra forma de medir el grado de descentralización fiscal es determinando los recursos que los gobiernos subnacionales reciben de los distintos tipos de impuestos y transferencias (Anderson, 2010).

En el caso de los impuestos, el papel que cada nivel de gobierno desempeña en la definición de su base, de su tasa impositiva y en el gasto de los recursos obtenidos, es lo que fija el control del gobierno nacional sobre los recursos que los gobiernos subnacionales reciben por esta vía. De acuerdo con esto, los impuestos unilaterales y los concurrentes otorgan mayor au-

Derechos reservados

tonomía a los gobiernos subnacionales en cuanto a sus ingresos, mientras que los impuestos compartidos y los superpuestos dan al gobierno nacional cierto control sobre los ingresos de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, los recursos que los gobiernos subnacionales adquieren por transferencias permiten que sus ingresos queden sujetos a un cierto control por parte del gobierno nacional, aunque esta situación varía según las características de las transferencias. Así, dicho control es mayor en el caso de las transferencias condicionadas, las discrecionales y las con tope; y es menor en el caso de las no condicionadas, las no discrecionales y las sin tope.

La identificación de los ingresos subnacionales provenientes de transferencias también arroja información sobre la estructura de egresos de este nivel de gobierno, sobre todo en el caso de las transferencias condicionadas y las no discrecionales. Como este tipo de transferencias se vincula a la realización de determinada actividad o se destina para el gasto en un área específica, el gobierno nacional gana control sobre los egresos de los gobiernos subnacionales.

De este modo, la medición del grado de descentralización fiscal a través de las transferencias permite mostrar la variación en el control del gobierno nacional sobre los ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales, aunque complica la comparación entre países federales por las diferencias en la clasificación de impuestos y transferencias, y porque requiere la recolección de información difícil de obtener.

Una posibilidad más para medir el grado de descentralización fiscal es la propuesta de Schneider (2003) y Garman, Haggard y Willis (2001), la cual utiliza la proporción de los ingresos subnacionales en el total de los ingresos de todos los niveles de gobierno y la proporción de los egresos subnacionales en el total de los egresos de todos los niveles de gobierno. Cuanto mayor sea la proporción de ingresos y egresos subnacionales, menor será el control del gobierno nacional sobre los ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales y mayor el grado de descentralización fiscal.

Y aunque esta medición no proporcionaría una visión detallada de la variación en el control que el gobierno nacional ejerce sobre los ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales, permite la comparación entre países y requiere información a la que se accede fácilmente. Las diferentes definiciones operacionales que adopta la variable descrita se resumen en el cuadro 2.

© Flacso México

Cuadro 2. Operacionalización de la variable "grado de descentralización fiscal"

Definición operacional	*Suceso a observar*
Ingresos subnacionales provenientes de impuestos, transferencias y préstamos.	Una mayor proporción de ingresos subnacionales provenientes de impuestos y préstamos indica un mayor grado de descentralización fiscal. Una mayor proporción de ingresos provenientes de transferencias indica un menor grado de descentralización fiscal.
Recursos provenientes de los distintos tipos de impuestos.	Una mayor proporción de ingresos provenientes de impuestos concurrentes y de impuestos unilaterales indica un mayor grado de descentralización fiscal. Una mayor proporción de ingresos provenientes de impuestos compartidos y de impuestos superpuestos indica un menor grado de descentralización fiscal.
Recursos provenientes de los distintos tipos de transferencias.	Una mayor proporción de ingresos provenientes de transferencias no condicionadas, de las no discrecionales y de las sin tope, indica un mayor grado de descentralización fiscal. Una mayor proporción de ingresos provenientes de transferencias condicionadas, de las discrecionales y de las con tope, indica un menor grado de descentralización fiscal.
Proporción de ingresos subnacionales en el total de los ingresos de todos los niveles de gobierno y proporción de los egresos subnacionales en el total de los egresos de todos los niveles de gobierno.	Una mayor proporción de ingresos subnacionales en el total de los ingresos de todos los niveles de gobierno y de egresos subnacionales en el total de los egresos de todos los niveles de gobierno, indica un mayor grado de descentralización fiscal. Una menor proporción de ingresos subnacionales en el total de los ingresos de todos los niveles de gobierno y de egresos subnacionales en el total de los egresos de todos los niveles de gobierno, indica un menor grado de descentralización fiscal.

El grado de descentralización política

La descentralización política se refiere a que el gobierno nacional transfiere la autoridad y la responsabilidad a cuerpos públicos del nivel subnacional (Norris, 2007). Es una descentralización que se relaciona con el grado en que el gobierno nacional permite a las unidades subnacionales asumir las funciones de gobierno, entre ellas la de representación (Schneider, 2003).

Una forma de medir el grado de descentralización política de un país federal es determinando si se llevan a cabo elecciones en el nivel subnacional y local (Schneider, 2003), ya que con ello, aunque sea de manera formal, se otorga a los ciudadanos representación en el ámbito subnacional. Además de que la información que se requiere para medir este grado de descentralización es de fácil acceso, permite la comparación entre países.

Derechos reservados

Como ya se estableció, la celebración de elecciones en el ámbito subnacional indica que, formalmente, los actores políticos de ese nivel adquieren cierta autonomía respecto a los actores políticos del nivel nacional, pero existe la posibilidad de que tal autonomía no se dé en los hechos debido a ciertos elementos del sistema electoral y del de partidos del país.

Una opción distinta para medir el grado de descentralización política que permitiría saber si realmente los actores políticos subnacionales detentan cierta autonomía respecto a los actores políticos nacionales nos remite al gobierno dividido vertical.

El gobierno dividido vertical se mide con base en la proporción de gobiernos subnacionales encabezados por un partido político diferente al que encabeza el gobierno nacional (Colomer, 2006). A mayor proporción de gobiernos subnacionales en manos de partidos políticos distintos al que encabeza el gobierno nacional, mayor el grado de descentralización política del país.

Esta medición del grado de descentralización política tiene la ventaja de ofrecer una imagen más precisa de la autonomía de los actores políticos subnacionales, aunque las diferencias en los sistemas electorales y en los de partidos dificultan la recolección de datos y la comparación entre países.

Debe también señalarse que la relación multinivel de los partidos políticos, esto es, la relación que la dirigencia nacional de éstos sostiene con sus pares del nivel subnacional, arroja otra forma de medir el grado de descentralización política en un país federal la cual, además, permite determinar el grado de autonomía que los actores políticos subnacionales tienen respecto a sus similares nacionales.

Un mayor control de la dirigencia nacional de un partido sobre las representaciones subnacionales o regionales del mismo resulta en que estas últimas no sólo deben tomar en cuenta sus intereses al momento de actuar, sino que deben incluir los que tuviera el nivel nacional y las consecuencias que sus actos pudieran acarrear a la dirigencia partidista nacional.

Cuanto mayor sea el control de la dirigencia nacional de un partido sobre sus representaciones regionales o subnacionales menor será la autonomía de los actores políticos subnacionales.

Van Houten (2009) señala que un control como el descrito es posible medirlo a partir de los mecanismos utilizados por los partidos políticos para otorgar candidaturas, sobre todo para cargos nacionales. Entre más altos sean el control y la influencia de la dirigencia nacional del partido sobre la selección de candidatos, mayor será su control sobre las representaciones regionales o subnacionales del partido.

© Flacso México

Esta medición del grado de descentralización política dejaría una idea más clara de la autonomía que, de facto y no sólo formalmente, los actores políticos subnacionales presentan respecto de los nacionales. Sin embargo, esta medición no es tan asequible por las dificultades para obtener la información necesaria para realizarla.

Las definiciones operacionales que adopta esta variable se resumen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Operacionalización de la variable "grado de descentralización política"

Definición operacional	*Suceso a observar*
Elecciones a nivel local.	La celebración de elecciones a nivel local indica un mayor grado de descentralización política. Lo opuesto indica un menor grado de descentralización política.
Gobierno dividido vertical.	Una mayor proporción de gobiernos subnacionales encabezados por partidos políticos distintos al que encabeza el gobierno nacional es indicativo de un mayor grado de descentralización política. Una menor proporción de gobiernos subnacionales encabezados por partidos políticos distintos al que encabeza el gobierno nacional remite a un menor grado de descentralización política.
Relación multinivel en los partidos políticos.	Un menor control de la dirigencia nacional del partido político sobre sus representaciones subnacionales o regionales indica un mayor grado descentralización política. El escenario opuesto indica un menor grado de descentralización política.

Las instituciones políticas: las variables moduladoras

El sistema de gobierno

El sistema de gobierno se refiere a las disposiciones formales que regulan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Lijphart, 2000). Y es posible medir dicho aspecto determinando la forma en que se elige cada poder y si la supervivencia de uno depende del otro.

En un sistema de gobierno presidencial se registra una clara separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo porque cada uno es electo de forma separada y la supervivencia del primero no depende del segundo. Mientras que en un sistema de gobierno parlamentario tal separación es inexistente porque la elección y la supervivencia del primero dependen del segundo.

El cuadro 4 reseña los rasgos más importantes de la definición operacional de esta variable.

Derechos reservados

Cuadro 4. Operacionalización de la variable "sistema de gobierno"

Definición operacional	*Suceso a observar*
Elección del Poder Ejecutivo	Se trata de un sistema de gobierno parlamentario si el Ejecutivo es electo por el Legislativo. Se trata de un sistema de gobierno presidencial si el Ejecutivo y el Legislativo son electos de forma separada.

La sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo

La sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo se refiere a la discrepancia que existe entre la proporción de escaños legislativos asignados a cada unidad subnacional y la proporción de población que ésta contiene (Samuels y Snyder, 2001).

Al no representar en términos de población sino de territorio, la Cámara Alta generalmente exhibe cierto grado de sobrerrepresentación, pero éste varía entre los países federales por las diferencias en sus sistemas electorales.

La sobrerrepresentación en la Cámara Alta se puede medir con el Índice de Sobrerrepresentación Distrital (SRD) creado por Samuels y Snyder (2001), el cual muestra el porcentaje de escaños que los distritos no recibirían si no hubiera sobrerrepresentación.

El SRD se obtiene al sumar las diferencias absolutas existentes entre el porcentaje de población (%P) y el de escaños (%E) de cada distrito. Esta suma se divide entre dos para evitar la doble contabilización de disparidades. La fórmula con la que se construye este índice es la siguiente:

$$SRD = \frac{1}{2}\sum|\%P - \%E|$$

Aplicado a la Cámara Alta, el SRD muestra el nivel de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales en ese órgano del Legislativo, el porcentaje de escaños que se otorga de más a las unidades subnacionales con menor población. Entre más grande sea el valor del SRD, mayor es el peso que las unidades subnacionales con menor población tienen en la Cámara Alta.

El uso del SRD permite mostrar la variación en el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo en los distintos países federales,

© Flacso México

aunque las diferencias entre los sistemas electorales de éstos pueden complicar su cálculo y la comparación.

Los rasgos esenciales de la definición operacional de la variable "nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta" se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5. Operacionalización de la variable "nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta"

Definición operacional	*Suceso a observar*
Nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta.	Entre mayor sea el valor del SRD, mayor será el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta. A menor valor del SRD, menor nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta.

El tipo de bicameralismo del Legislativo

El tipo de bicameralismo del Legislativo se refiere a los poderes legislativos que tienen las cámaras Baja y Alta (Colomer, 2006; Lijphart, 2000), si ambas cuentan con los mismos poderes o si una posee más que la otra y puede sobreponérsele.

Una alternativa para medir el tipo de bicameralismo proviene de Colomer (2006), quien señala que ello es posible a través de la determinación de los poderes legislativos y de la mayoría política de cada cámara.

Existe un bicameralismo simétrico cuando ambas cámaras tienen los mismos poderes legislativos, pero la Alta se encuentra dominada por una mayoría política diferente a la de la Baja. Cuando ambas cámaras no tienen los mismos poderes legislativos y la mayoría política en la Alta es la misma que en la Baja existe un bicameralismo asimétrico.

Lijphart (2000) propone medir el tipo de bicameralismo a través de los poderes legislativos que constitucionalmente se dan a cada cámara y a partir de cómo son electos sus integrantes.

El bicameralismo será simétrico si las dos cámaras poseen los mismos poderes legislativos y la Alta es electa de forma directa. Pero cuando ambas cámaras no cuentan con los mismos poderes legislativos y la Alta no se elige de modo directo, surge entonces un bicameralismo asimétrico.

Aunque las dos alternativas de medición permiten mostrar los poderes legislativos que, en los hechos y formalmente, tiene cada cámara, la infor-

Derechos reservados

mación que se requiere para concretarlas no es de fácil acceso y las diferencias en el método de elección de los integrantes de cada cámara complican la comparación entre países federales.

Una alternativa más para medir el tipo de bicameralismo es a través de los poderes legislativos que constitucionalmente son otorgados a las dos cámaras. En este caso, para determinar si ambas cuentan con los mismos poderes legislativos o si una tiene más poderes legislativos y la capacidad para sobreponerse a la otra. Desde este punto de vista, habrá un bicameralismo simétrico cuando las dos cámaras tengan los mismos poderes legislativos y ninguna de ellas pueda sobreponerse a la otra. Cuando se da una situación opuesta se dará un bicameralismo asimétrico.

Las diferentes definiciones operacionales que adopta esta variable se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6. Operacionalización de la variable "tipo de bicameralismo"

Definición operacional	*Suceso a observar*	
	Bicameralismo simétrico	*Bicameralismo asimétrico*
Tipo de bicameralismo	A. Existe cuando ambas cámaras tienen los mismos poderes legislativos y la Cámara Alta es electa de forma directa.	A. Cuando ambas cámaras no cuentan con los mismos poderes legislativos y la Cámara Alta no es electa de manera directa.
	B. Cuando ambas cámaras tienen los mismos poderes legislativos.	B. Cuando una cámara tiene más poderes legislativos que la otra.
	C. Cuando ambas cámaras tienen los mismos poderes legislativos y la Cámara Alta tiene una mayoría política distinta a la de la Baja.	C. Cuando ambas cámaras no tienen los mismos poderes legislativos y la mayoría política en la Cámara Alta es la misma que en la Baja.

El desempeño de la política fiscal: la variable dependiente

La política fiscal se refiere al plan de gastos e impuestos de un gobierno (Braun *et al.,* 2002). El desempeño de dicha política se relaciona con el vínculo entre el gasto público del gobierno y los recursos con los que éste cuenta para la prestación de servicios y la producción de bienes.

Un mal desempeño de la política fiscal implicaría que el gasto público supera a los recursos disponibles, dando sitio así a un déficit presupuestal;

© Flacso México

mientras que un buen desempeño de esa misma política significaría que los recursos de los que se dispone son mayores al gasto público, lo que origina un superávit presupuestal.

El desempeño de la política fiscal puede medirse a través del tamaño del superávit presupuestal del gobierno central, cuantificado como porcentaje del producto interno bruto (PIB) del país. Es una fórmula que proponen Persson y Tabellini (2003) para medir los resultados de la política fiscal.

La política fiscal de un país federal tendría un mal desempeño si su gobierno central presenta un déficit presupuestal, en tanto que un buen desempeño se daría al registrarse un superávit presupuestal. Además de saber por esta vía si el desempeño ha sido bueno o malo, es posible medir la variación en éste. Esta medición, cabe agregar, permite la comparación entre países federales y la información para realizarla es de fácil acceso.

Los aspectos fundamentales de la definición operacional de esta variable se resumen en el cuadro 7.

Cuadro 7. Operacionalización de la variable "desempeño de la política fiscal"

Definición operacional	*Suceso a observar*
Desempeño de la política fiscal	El mal desempeño de la política fiscal de un país federal se da cuando el gobierno central presenta un déficit presupuestal, medido como porcentaje del PIB. El buen desempeño de la política fiscal de un país federal se observa cuando el gobierno central presenta un superávit presupuestal, medido como porcentaje del PIB .

Una alternativa para determinar el efecto del federalismo sobre el desempeño de la política fiscal

Debido a que este trabajo se guía por una metodología cuantitativa, la técnica de análisis seleccionada para poner a prueba la hipótesis de investigación es un modelo lineal jerárquico para datos longitudinales.

La elección de dicha técnica se debió principalmente a la base de datos utilizada, la cual abarca el periodo 1975-1997, contiene observaciones anuales de varios países que constitucionalmente adoptan la forma de Estado federal: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Malasia, México, Suiza y Venezuela, e incluye

Derechos reservados

todas las variables involucradas en la hipótesis de investigación planteada. A saber:

- El grado de federalismo de un país es medido a través de sus grados de descentralización fiscal, administrativa y política.
- El grado de descentralización fiscal del país es medido a partir de la proporción de los ingresos subnacionales en el total de ingresos de todos los niveles de gobierno; y de la proporción de los egresos subnacionales en el total de egresos de todos los niveles de gobierno.
- El grado de descentralización administrativa del país es medido por medio de la proporción de ingresos subnacionales que provienen de impuestos locales y de la proporción de ingresos subnacionales que provienen de transferencias del gobierno nacional.
- El grado de descentralización política del país es medido determinando si se llevan a cabo o no elecciones a nivel local.
- El nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta es medido utilizando el SRD.
- El tipo de bicameralismo es medido determinando si las cámaras cuentan o no con los mismos poderes legislativos.
- El sistema de gobierno es medido estableciendo si la elección y supervivencia del Ejecutivo depende o no del Legislativo.
- El desempeño de la política fiscal de un país es medido a través del tamaño del superávit presupuestal del gobierno central, cuantificado como porcentaje de su PIB.

Con el propósito de evitar que la variable que mide el desempeño de la política fiscal se altere por variables explicativas distintas a las planteadas en la hipótesis de investigación, se incluyeron en la base de datos dos variables de control: una que mide el desarrollo económico del país y otra que mide el tamaño de su población.

La incorporación de estas variables sigue el ejemplo de Wibbels (2000), Treisman (2000) y Rodden (2001), quienes también estudian la relación entre el tipo de descentralización y la política fiscal o macroeconómica, utilizando modelos econométricos que incorporan estas mismas variables de control.

El periodo de tiempo y los países incluidos en la base de datos fueron seleccionados de acuerdo a la disponibilidad de información para medir las variables independientes, las moduladoras, las de control, y la variable dependiente.

© Flacso México

Volviendo a la técnica de análisis elegida. El uso de un modelo lineal jerárquico es necesario porque la base de datos utilizada contiene observaciones anuales de cada uno de los países federales. Al recurrir a este modelo se asume que las observaciones anuales de cada país están anidadas en el mismo, con lo que se supera el problema de correlación entre las observaciones anuales de cada país que se podría presentar si se aplicara una regresión lineal simple.

Otra ventaja del uso del modelo seleccionado es que no solamente permite determinar cuál es la influencia del grado de federalismo en el desempeño de la política fiscal de los países que adoptan esta forma de Estado, sino que también abre la pauta para saber cómo varía dicho desempeño a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

Derechos reservados

III. El efecto del grado de federalismo en el desempeño de la política fiscal de los países federales: los resultados

En este capítulo se pone a prueba la hipótesis de investigación planteada en el capítulo II exponiendo los modelos desarrollados —mediante la técnica de análisis arriba descrita—, los resultados derivados de éstos y su respectivo análisis.

Para ello primero se hace una breve revisión de cómo son tratadas las variables dependiente, independientes, moduladoras y de control en dichos modelos, a través de un análisis descriptivo. Enseguida se muestran los modelos lineales jerárquicos para datos longitudinales que fueron realizados y sus resultados, el análisis de estos últimos y su vinculación con la hipótesis de investigación. Por último, se ofrecen explicaciones tentativas para los resultados arrojados por los modelos, sobre si confirman o no la hipótesis de investigación establecida y las posibles razones de ello.

Las variables del modelo: análisis descriptivo

El grado de federalismo en los países con esta forma de Estado

El grado de federalismo de un país —de acuerdo a los capítulos precedentes— se encuentra determinado por los grados de descentralización fiscal, administrativa y política, todos medidos de forma separada en los modelos multinivel realizados.

El grado de descentralización fiscal en los países federales

El grado de descentralización fiscal de un país federal fue medido de forma desagregada a partir de las variables *a)* nivel de ingresos subnacionales

© Flacso México

como porcentaje del total de los ingresos de todos los niveles de gobierno del país (DF1), y *b)* nivel de egresos subnacionales como porcentaje del total de los egresos de todos los niveles de gobierno del país (DF2).

La medición agregada del grado de descentralización fiscal se realizó a través de un Índice de Descentralización Fiscal (IDF), el cual se construyó a partir de las dos variables referidas mediante la siguiente operación:

$$\text{IDF} = \frac{\text{DF1} + \text{DF2}}{2}$$

Este índice puede adquirir valores que van de 0 a 100, en donde 0 indica el menor grado de descentralización fiscal, y 100 el mayor grado de descentralización fiscal.

Un primer acercamiento a la información arrojada por estas dos variables y el IDF se consigue a través de sus estadísticos descriptivos. Éstos se presentan en el cuadro 8.

Cuadro 8. Descentralización fiscal: estadísticos descriptivos

	DF1	*DF2*	*IDF*
Media	31.12252	37.09108	34.1068
Mediana	32.09208	41.04049	37.03919
Desviación estándar	12.01974	13.24353	12.4131
Asimetría	-.0584706	-.5186093	-.2971372
Curtosis	2.683178	2.624208	2.698569
Mínimo	.7140516	2.37068	1.792635
Máximo	54.59869	59.18174	56.62955
Observaciones	244	244	244

Fuente: Elaboración propia.

Los valores de la media, la mediana, la asimetría y la curtosis de las tres variables indican que la distribución de cada una de ellas se acerca mucho a una distribución normal.

En cuanto a las medidas de tendencia central, los valores de la media y la mediana se muestran muy cercanos en las tres variables, con lo que casi se cumple uno de los supuestos de la distribución normal.

Derechos reservados

Sobre los valores mínimo y máximo registrados en las tres variables, debe señalarse que la distancia entre uno y otro es muy inestable en los datos registrados de cada variable.

Por su parte, los valores de la asimetría y la curtosis también permiten decir que la distribución de las tres variables se acerca mucho a una distribución normal.

En el caso de la curtosis, las tres variables presentan un valor ligeramente menor a tres, lo que indica que poseen una distribución mesocúrtica, es decir, que en cada una de ellas un número considerable de los casos que poseen se encuentra en los valores centrales. Los valores negativos y ligeramente alejados del cero que las tres variables registran en el apartado de asimetría, indican que en la distribución de cada una de ellas hay un ligero predominio de valores que se ubican por debajo de la media.

El grado de descentralización administrativa en los países federales

En cuanto al grado de descentralización administrativa de un país federal, su medición desagregada se realizó con dos variables: *a)* el nivel de ingresos provenientes de impuestos estatales como porcentaje de las subvenciones y de los ingresos subnacionales (DA1), y *b)* el nivel de transferencias como porcentaje de las subvenciones y de los ingresos subnacionales (DA2). Asimismo, la medición agregada de este mismo aspecto, se hizo mediante un Índice de Descentralización Administrativa (IDA) construido a partir de las dos variables anteriores mediante la siguiente operación:

$$\text{IDA} = \frac{\text{DA1} + (-\text{DA2})}{2}$$

En dicha operación, la variable DA2 —que representa el nivel de transferencias como porcentaje de las subvenciones y de los ingresos subnacionales— posee signo negativo debido a que no mide directamente el grado de descentralización administrativa sino el de centralización, una situación opuesta a la variable DA1 —que da cuenta del nivel de ingresos provenientes de impuestos estatales como porcentaje de las subvenciones y de los ingresos subnacionales—, la cual sí mide directamente el grado de descentralización administrativa.

© Flacso México

Los valores que puede adquirir este índice van de -100 a 100, escala en la que los valores entre -100 y 0 se refieren a un menor grado de descentralización administrativa, en tanto que los valores de 0 a 100 indican un mayor grado de descentralización administrativa.

Los estadísticos descriptivos de las dos variables explicadas y el IDA se resumen en el cuadro 9.

Cuadro 9. Descentralización administrativa: estadísticos descriptivos

	DA1	*DA2*	*IDA*
Media	51.14669	28.60858	9.917531
Mediana	49.94277	27.91671	10.51874
Desviación estándar	15.61315	11.86846	11.23045
Asimetría	-.3501966	.1533359	.3608839
Curtosis	4.164388	3.133407	3.43234
Mínimo	4.498755	1.371824	-11.80453
Máximo	88.0633	61.38187	39.97375
Observaciones	227	226	210

Fuente: Elaboración propia.

Sobre las medidas de tendencia central se observa que tanto en las dos variables como en el índice, la media se muestra muy cercana a la mediana, con lo que casi se cumple uno de los supuestos de la distribución normal.

Entre tanto, los valores mínimo y máximo de las tres variables, y la distancia que guardan entre sí, indican gran variabilidad en los datos registrados para cada una de ellas.

En lo referente a las medidas de distribución, el valor de la curtosis que registran las tres variables, además de ser superior a tres, indica que cada una de ellas tiene una distribución leptocúrtica, y que un gran número de los casos registrados están muy concentrados en los valores centrales.

Por otra parte, los valores en la asimetría para las tres variables son distintos de cero, aunque la variable DA1 presenta un valor negativo, lo que indica que en su distribución hay un ligero predominio de valores que se encuentran por debajo de la media, en tanto que la variable DA2 y el IDA muestran un signo positivo, un indicativo de que en su distribución predominan valores ubicados por encima de la media.

Derechos reservados

El grado de descentralización política en los países federales

El grado de descentralización política también fue medido de forma desagregada a partir de dos variables: *a)* la forma de elegir al Ejecutivo estatal/provincial (DP1), y *b)* la forma de elegir al Legislativo estatal/provincial (DP2).

DP1 es una variable *dummy* que adquiere el valor de 0 si el Ejecutivo estatal/provincial no se elige localmente; y 1 si el Ejecutivo estatal/provincial es electo localmente.

DP2 también es una variable *dummy* que adquiere el valor de 0 si el Legislativo estatal/provincial no se elige localmente, y 1 si el Legislativo estatal/provincial es electo localmente.

Respecto a la medición agregada del grado de descentralización política, se realizó mediante un Índice de Descentralización Política (IDP), creado con las dos variables anteriores y la siguiente operación:

$$\text{IDP} = \frac{\text{DP1} + \text{DP2}}{2}$$

El IDP puede tomar valores de 0 y 1; 0 indica un menor grado de descentralización política, y 1 un mayor grado de descentralización política.

En relación a cómo se midió la variable de descentralización política, vale decir que no se hizo tal cual lo propone Schneider (2003), ya que sólo se tomó en cuenta el nivel estatal, y no éste y el nivel municipal, para determinar si se realizan elecciones locales.

Los estadísticos descriptivos de variables e índice que miden el grado de descentralización política se presentan en los cuadros 10 y 11.

Cuadro 10. Descentralización política: estadísticos descriptivos

	DP1	*DP2*
Media	.7256318	.9747292
Mínimo	0	0
Máximo	1	1
Observaciones	277	277

Fuente: Elaboración propia.

© Flacso México

En cuanto a la variable DPI, se observa que cerca de tres cuartas partes de los casos que registra adquieren valor de 1. Mientras que, para la variable DP2, casi la totalidad de los casos que registra, alrededor de 97%, adquieren el valor de 1. Eso indica poco cambio en las variables DPI y DP2, aspecto que debe considerarse cuando se evalúa su efecto sobre la variable dependiente.

Cuadro 11. Descentralización política: estadísticos descriptivos

	IDP
Media	.8501805
Mediana	1
Desviación estándar/media	.015358
Desviación estándar	.2556073
Asimetría	-1.43203
Curtosis	4.085509
Mínimo	0
Máximo	1
Observaciones	210

Fuente: Elaboración propia.

El desempeño de la política fiscal en los países federales

La medición del desempeño de la política fiscal de un país federal se realizó con la variable superávit o déficit presupuestal del gobierno central como porcentaje del PIB del país (GOBCENSD). Los estadísticos descriptivos del caso se presentan en el cuadro 12.

Cuadro 12. Desempeño de la política fiscal: estadísticos descriptivos

	GOBCENSD
Media	-3.475012
Mediana	-3.070693
Desviación estándar	3.384192
Asimetría	-1.239621
Curtosis	6.014798
Mínimo	-18.57058
Máximo	5.257555
Observaciones	270

Fuente: Elaboración propia.

Derechos reservados

Del análisis se desprende que la media y la mediana de esta variable se muestran muy cercanas, por lo que puede decirse que casi cumple uno de los supuestos de la distribución normal. Asimismo, la distancia que existe entre los valores mínimo y máximo evidencia poca variabilidad en los casos registrados en esta variable. En tanto que el valor de la curtosis, muy superior a tres, indica que esta variable tiene una distribución leptocúrtica, es decir, que un gran número de los casos registrados están muy concentrados en los valores centrales.

La otra medida de dispersión, la asimetría, muestra un valor superior a cero y con signo negativo, lo que significa que en la distribución de esta variable hay un predominio de valores ubicados por debajo de la media.

Las variables moduladoras

El nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo, el tipo de bicameralismo y el sistema de gobierno son tres variables que modulan la relación causal entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal del país.

En lo que respecta a la medición del nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo (NivSobrr), se aplicó el Índice de Sobrerrepresentación Distrital propuesto por Samuels y Snyder (2001).

Por su parte, el tipo de bicameralismo fue medido a través de una variable *dummy* que determina si las dos cámaras del Legislativo cuentan o no con los mismos poderes legislativos (TipBic): con valor de 0 para el bicameralismo asimétrico, y con valor de 1 si se trata de un bicameralismo simétrico.

Para medir cómo el tipo de bicameralismo y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta de manera conjunta pueden modular la relación del grado de federalismo con el desempeño de la política fiscal, se utilizó la variable (NivSobrrXTipBic), la cual equivale a la interacción entre las variables TipBic y NivSobrr.

La medición del sistema de gobierno del país se realizó a partir de una variable que determina si la elección del Ejecutivo depende o no del Legislativo. Es una variable *dummy* que adquiere el valor de 0 si el sistema de gobierno del país es presidencial, y valor de 1 si el sistema de gobierno del país es parlamentario.

Los estadísticos descriptivos de estas variables se muestran en los cuadros 13 y 14.

© Flacso México

Cuadro 13. Variables "tipo de bicameralismo" y "sistema de gobierno": estadísticos descriptivos

	TipBic	*SisGob*
Media	.2473118	.6272401
Mínimo	0	0
Máximo	1	1
Observaciones	279	279

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la variable que mide el tipo de bicameralismo, el valor de sus estadísticos descriptivos muestra que cerca de una cuarta parte de sus casos, casi el 25%, adquiere el valor de 1. Mientras que los estadísticos descriptivos de la variable que mide el sistema de gobierno muestran que poco más del 60% de sus casos adquiere el valor de 1.

Cuadro 14. Nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta: estadísticos descriptivos

	NivSobrr
Media	28.64611
Mediana	29.89737
Desviación estándar	11.23367
Asimetría	-.5050046
Curtosis	3.015613
Mínimo	1.065891
Máximo	52.03424
Observaciones	273

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la variable que mide el nivel de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales en la Cámara Alta del Legislativo, hay que decir que su media y mediana presentan valores muy cercanos, con lo que casi se cumple uno de los supuestos de la distribución normal; que sus valores mínimo y máximo muestran una distancia entre sí que se traduce como una gran variación en los datos; que el valor de la curtosis, prácticamente igual a tres, muestra que esta variable se distribuye de modo mesocúrtico, es decir, que

Derechos reservados

un alto número de sus casos se ubican en los valores centrales; y que el valor registrado en la asimetría, un tanto alejado de cero y con signo negativo, indica un ligero predominio de valores que se ubican por debajo de la media.

Otras variables

Como ya se estableció en otro apartado, además de las variables involucradas en la hipótesis de investigación, los modelos con los que ésta se pone a prueba tienen algunas variables de control.

El desarrollo económico de cada país se midió a través de la variable "producto interno bruto per cápita de cada país", cuantificado en términos de la paridad de poder adquisitivo. Para facilitar los cálculos se presenta el logaritmo de esta variable (logPIB_percápita).

La segunda variable de control, el tamaño de la población de cada país, se midió con la variable "población de cada país", medida en miles de personas (Población).

Los estadísticos descriptivos de las dos variables de control referidas se muestran en el cuadro 15.

Cuadro 15. Variables de control: estadísticos descriptivos

	Población	*logPIB_percápita*
Media	119539.2	3.921943
Mediana	25707	3.935013
Desviación estándar	214196.5	.3883304
Asimetría	2.563844	-.7354909
Curtosis	8.57628	3.139547
Mínimo	6333	2.748071
Máximo	950509	4.515218
Observaciones	264	279

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la variable que mide el tamaño de la población de cada país, los valores de media y mediana se encuentran muy alejados el uno del otro, lo que implica que la distribución de los valores de esta variable no corresponde al de una distribución normal.

© Flacso México

En cambio, los valores de media y mediana de la variable que mide el desarrollo económico del país son casi iguales, lo que indica que su distribución casi cumple uno de los supuestos de la distribución normal.

Respecto a la distancia entre los valores mínimo y máximo de la variable que mide el tamaño de la población del país, presenta una gran variación en sus observaciones; mientras que la distancia entre los valores mínimo y máximo de la variable que mide el desarrollo económico del país, indica una menor variación.

En lo referente a las medidas de distribución, el valor de la curtosis de la variable que mide el tamaño de la población es muy superior a tres lo que significa que un gran número de sus casos se concentran en los valores centrales; mientras que el valor de la asimetría de esta variable está muy por encima de cero y tiene signo positivo, lo que indica que en la distribución predominan los valores ubicados por encima de la media.

El valor de la curtosis de la variable que mide el desarrollo económico del país, ligeramente superior a tres, muestra que estamos ante una distribución mesocúrtica, esto es, que un alto número de casos se ubica en los valores centrales. Y respecto al valor de la asimetría de esta misma variable, diferente a cero y con signo negativo, indica un ligero predominio de valores por debajo de la media.

Una última variable fue creada para dar cuenta de la ocasión de medición a la que corresponde la observación en cada país (Tiempo). La medición de este aspecto es muy importante para dar cuenta de cómo ha sido el desempeño de la política fiscal de los países federales en un determinado periodo de tiempo.

El modelo lineal jerárquico para datos longitudinales: sus resultados

Se realizaron nueve modelos lineales jerárquicos para datos longitudinales, los cuales, por razones metodológicas, se han numerado del 1 al 9. Todos tuvieron a GOBCENSD como variable dependiente, pero difirieron en cuanto a las variables independientes.

De los primeros cinco modelos, sólo cuatro presentaron variables independientes, el restante modelo 1, únicamente contó con variable dependiente. Los modelos 2 y 3 tuvieron las variables explicativas: Tiempo, IDF, IDA, IDP, SisGob, NivSobrr, TipBic, logPIB_percápita y Población. Cabe

Derechos reservados

agregar que la diferencia entre dichos modelos es que el primero contó con interceptos aleatorios y el segundo con interceptos aleatorios y pendientes aleatorias.

El modelo 2:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01} logPIB_{percápita_i} + \beta_{02} Población_i + \pi_1 Tiempo_{ti} + \pi_2 IDF_{ti} + \pi_3 IDA_{ti} + \pi_4 IDP_{ti} + \pi_5 SisGob_{ti} + \pi_6 NivSobrr_{ti} + \pi_7 TipBic_{ti} + u_{0i} + \varepsilon_{ti}$$

El modelo 3:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01} logPIB_{percápita_i} + \beta_{02} Población_i + \beta_{10} Tiempo_{ti} + \pi_2 IDF_{ti} + \pi_3 IDA_{ti} + \pi_4 IDP_{ti} + \pi_5 SisGob_{ti} + \pi_6 NivSobrr_{ti} + \pi_7 TipBic_{ti} + u_{0i} + u_{1i} Tiempo_{ti} + \varepsilon_{ti}$$

Aunque los modelos 4 y 5 poseen las mismas variables explicativas que el 2 y el 3, son distintos de éstos porque agregan la variable explicativa NivSobrrXTipBic. Y, a su vez, la diferencia entre los modelos 4 y 5 es que el primero cuenta con interceptos aleatorios y el segundo con interceptos aleatorios y pendientes aleatorias.

El modelo 4:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01} PIB_{percápita_i} + \beta_{02} Población_i + \pi_1 Tiempo_{ti} + \pi_2 IDF_{ti} + \pi_3 IDA_{ti} + \pi_4 IDP_{ti} + \pi_5 SisGob_{ti} + \pi_6 NivSobrr_{ti} + \pi_7 TipBic_{ti} + \pi_8 NivSobrrXTipBic_{ti} + u_{0i} + \varepsilon_{ti}$$

El modelo 5:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01} PIB_{percápita_i} + \beta_{02} Población2_i + \beta_{10} Tiempo_{ti} + \pi_2 IDF_{ti} + \pi_3 IDA_{ti} + \pi_4 IDP_{ti} + \pi_5 SisGob_{ti} + \pi_6 NivSobrr_{ti} + \pi_7 TipBic_{ti} + \pi_8 SNivSobrrXTipBic_{ti} + u_{0i} + u_{1i} Tiempo_{ti} + \varepsilon_{ti}$$

Los resultados de los modelos I-5 se muestran en el cuadro 16.

© Flacso México

Cuadro 16. Modelo lineal jerárquico para datos longitudinales, efecto del grado de descentralización y de algunas instituciones políticas de los países federales en el desempeño que éstos tienen en el área de política fiscal

Variable dependiente: GOBCENSD	*Modelo 1*	*Modelo 2*	*Modelo 3*	*Modelo 4*	*Modelo 5*
Tiempo		.1354018 (.0900435)	.1826233 (.0958679)	.1431707 (.0909879)	.1806343 (.0971568)
IDF		.4881008*** (.0750025)	.1826233*** (.0787358)	.4629022*** (.0770872)	.5309808*** (.0799147)
IDA		-.075171 (.040325)	-.0890305 (.0424327)	-.0654443 (.0387227)	-.0774401 (.0403303)
IDP		-7.854094 (4.333753)	-8.272103 (4.337727)	-13.70543** (4.485879)	-14.58909*** (4.479043)
SisGob		6.145058*** (1.311736)	6.290681*** (1.311406)	8.189847*** (1.321376)	8.766194*** (1.332254)
NivSobrr		.1587054 (.1377984)	.121372 (.1332543)	-.070876 (.1538159)	-.1037237 (.1483872)
TipBic		-5.776621 (5.432509)	-3.491845 (4.826424)	-52.44659*** (13.18775)	-49.66894*** (12.6418)
NivSobrrXTipBic				1.517446*** (.3791763)	1.534525*** (.3600056)
logPIB_percápita		-4.637967 (3.826804)	-7.208513 (3.62e-06)	-4.947027 (3.928582)	-6.990808 (3.964302)
Población		-3.80e-06 (4.42e-06)	-6.98e-06 (3.87563)	-5.19e-06 (4.46e-06)	-9.15e-06** (3.64e-06)
Cons	- 3.469142*** (.5004098)	-.3377821 (14.36869)	9.833672 (14.78889)	10.32682 (15.1753)	16.86074 (15.63895)
Observaciones	264	187	187	187	187
Países	13	12	12	12	12

Los errores estándar se presentan entre paréntesis.
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Las únicas variables significativas en los modelos 2, 3, 4 y 5 fueron el IDF y el sistema de gobierno, ya que ambas comportan una relación positiva con la variable dependiente.

Gracias a la introducción de la variable de interacción entre el tipo de bicameralismo y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, en los modelos 4 y 5 también resultaron significativas las variables NivSobrrXTipBic, IDP y TipBic; las dos últimas exhiben, además, una relación negativa con la variable dependiente.

Derechos reservados

Las pruebas de máxima verosimilitud realizadas en los cinco modelos demostraron que el mejor de todos es el 4; de ahí que sea el utilizado para poner a prueba la hipótesis de investigación planteada.

El que la variable Tiempo no haya resultado significativa en este modelo puede interpretarse como que no causa efecto alguno en el desempeño de la política fiscal de los países federales, ya que no se ve influenciado por el transcurso de los años.

De las variables que de manera agregada miden los diferentes tipos de descentralización en un país federal, solamente las relacionadas con los grados de las descentralizaciones política y fiscal evidencian un efecto sobre el desempeño de la política fiscal, aunque en un sentido y magnitud diferentes.

Sin embargo, la no significancia del índice que mide de manera agregada el grado de descentralización administrativa podría deberse a la forma de su construcción, es decir, a que las variables con las que fue hecho no van en el mismo sentido y que el efecto de una puede anular el de la otra, lo que impide medir con exactitud el grado de este tipo de descentralización en un país federal.

Si se atiende al grado de descentralización fiscal, el incremento de éste parece impactar positivamente en el desempeño de la política fiscal del país, generando así un incremento del superávit presupuestal de su gobierno central o una disminución del déficit presupuestal de éste en 0.46 puntos porcentuales.

Mientras que la descentralización política, por otra parte, muestra un efecto negativo para el desempeño de la política fiscal del país, ya que un aumento en su grado de descentralización política conduce a un incremento del déficit presupuestal del gobierno central o a un decrecimiento en su superávit presupuestal equivalente a 13.7 puntos porcentuales.

De las tres variables que modulan la relación causal entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal, sólo dos tendrían un efecto sobre éste: el sistema de gobierno y el tipo de bicameralismo.

Que los países federales opten por un sistema de gobierno parlamentario evidencia un efecto positivo en el desempeño de su política fiscal; en comparación con aquellos de gobierno presidencial, el superávit del gobierno central crece o disminuye el déficit presupuestal de éste en 8.2 puntos porcentuales.

En cambio, un bicameralismo simétrico en un país federal registra un efecto negativo en el desempeño de su política fiscal, ya que en comparación con los países federales con bicameralismo asimétrico, el superávit de

© Flacso México

su gobierno central decrece o el déficit presupuestal de éste aumenta en 52.4 porcentuales.

Que no haya resultado significativa la variable NivSobrr en la Cámara Alta indica que este aspecto no afecta el desempeño de la política fiscal de un país federal. Sin embargo, a pesar de que esa variable no resultó significativa, su interacción con el tipo de bicameralismo sí mostró significancia exhibiendo cómo varía el efecto de esta variable sobre el desempeño presupuestal del gobierno central a medida que se incrementa el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, de tal modo que por cada unidad porcentual que crece este factor disminuye el efecto negativo del bicameralismo simétrico sobre el desempeño de la política fiscal.

Por último, que el modelo cuente con interceptos aleatorios puede interpretarse como la existencia de diferencias en el desempeño de la política fiscal de los países federales abarcados en el modelo, pero no en la trayectoria que en cada uno de ellos sigue la relación causal entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal.

Por su parte, los modelos 6, 7, 8 y 9 miden desagregadamente los distintos tipos de descentralización, de ahí que presenten otras variables explicativas para dar cuenta de los grados de descentralización fiscal, de descentralización administrativa y de descentralización política.

Los modelos 6 y 7 contaron con las variables independientes: Tiempo, DFI, DF2, DAI, DA2, DPI, DP2, SisGob, NivSobrr, TipBic, logPIB_percápita y Población; la diferencia entre ambos modelos fue que el primero contó con interceptos aleatorios y el segundo con interceptos aleatorios y pendientes aleatorias.

El modelo 6:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01}PIB_percápita_i + \beta_{02}Población_i + \pi_1 Tiempo_{ti} + \pi_2 DF1_{ti} + \pi_3 DF2_{ti} + \pi_4 DA1_{ti} + \pi_5 DA2_{ti} + \pi_6 DP1_{ti} + \pi_7 DP2_{ti} + \pi_8 SisGob_{ti} + \pi_9 NivSobrr_{ti} + \pi_{10} TipBic_{ti} + u_{0i} + \varepsilon_{ti}$$

El modelo 7:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01}PIB_percápita_i + \beta_{02}Población_i + \beta_{10} Tiempo_{ti} + \pi_2 DF1_{ti} + \pi_3 DF2_{ti} + \pi_4 DA1_{ti} + \pi_5 DA2_{ti} + \pi_6 DP1_{ti} + \pi_7 DP2_{ti} + \pi_8 SisGob_{ti} + \pi_9 NivSobrr_{ti} + \pi_{10} TipBic_{ti} + u_{0i} + u_{1i} Tiempo_{ti} + \varepsilon_{ti}$$

Derechos reservados

Los modelos 8 y 9 usaron las mismas variables independientes que los modelos 6 y 7, pero a ellos se agregó la variable NivSobrrXTipBic. La particularidad entre los modelos 8 y 9 radica en que el primero presenta interceptos aleatorios y el segundo interceptos aleatorios y pendientes aleatorias.

El modelo 8:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01}PIB_percápita_i + \beta_{02}Población_i + \pi_1 Tiempo_{ti} + \pi_2 DF1_{ti} + \pi_3 DF2_{ti} + \pi_4 DA1_{ti} + \pi_5 DA2_{ti} + \pi_6 DP1_{ti} + \pi_7 DP2_{ti} + \pi_8 SisGob_{ti} + \pi_9 NivSobrr_{ti} + \pi_{10} TipBic_{ti} + \pi_{11} NivSobrrXTipBic_{ti} + u_{0i} + \varepsilon_{ti}$$

El modelo 9:

$$GOBCENSD_{ti} = \beta_{00} + \beta_{01}PIB_percápita_i + \beta_{02}Población_i + \beta_{10} Tiempo_{ti} + \pi_2 DF1_{ti} + \pi_3 DF2_{ti} + \pi_4 DA1_{ti} + \pi_5 DA2_{ti} + \pi_6 DP1_{ti} + \pi_7 DP2_{ti} + \pi_8 SisGob_{ti} + \pi_9 NivSobrr_{ti} + \pi_{10} TipBic_{ti} + \pi_{11} NivSobrrXTipBic_{ti} + u_{0i} + u_{1i} Tiempo_{ti} + \varepsilon_{ti}$$

Los resultados derivados de cada modelo se muestran en el cuadro 17.

Las variables independientes que resultaron significativas en los cuatro modelos son las vinculadas a los grados de las descentralizaciones fiscal, administrativa y política, y al tiempo que corresponde a cada medición.

Por la incorporación de la variable de interacción entre el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta y el tipo de bicameralismo en los modelos 8 y 9, en ambos también resultaron significativas las variables NivSobrrXTipBic, SisGob y TipBic.

Tomando en cuenta las pruebas de máxima verosimilitud realizadas entre los cuatro modelos, se establece que el 8 es el mejor de todos. De ahí que sea el utilizado para poner a prueba la hipótesis planteada.

La significancia de la variable Tiempo indica que parece impactar en el desempeño de la política fiscal del país. En otras palabras, que durante el periodo 1975-1997, el desempeño de la política fiscal mejora conforme avanzan los años, ya que el superávit presupuestal del gobierno central aumenta o su déficit presupuestal decrece en 0.22 puntos porcentuales por cada año transcurrido.

© Flacso México

Cuadro 17. Modelo lineal jerárquico para datos longitudinales. Efecto del grado de descentralización y de algunas instituciones políticas de los países federales en el desempeño de su política fiscal

Variable dependiente: GOBCENSD	*Modelo 6*	*Modelo 7*	*Modelo 8*	*Modelo 9*
Tiempo	.2018551** (.0708396)	.197709 ** (.0700327)	.2192849** (.0712095)	.2329706** (.078702)
DF1	-.53939*** (.0750332)	-.6958654*** (.0725365)	-.5189929*** (.0719882)	-.5269414*** (.0748464)
DF2	.8422343*** (.0591127)	.8197838 *** (.0585096)	.8016466*** (.0574121)	.8247776*** (.0565633)
DA1	.1265313*** (.0309901)	.1028289*** (.0280494)	.1340973*** (.0297)	.1235165*** (.0293102)
DA2	-.0557463* (.0239122)	-.0321159 (.0254334)	-.051432* (.0226024)	-.0384164 (.0233654)
DP1	-4.698548** (1.665995)	-6.33324*** (1.547481)	-6.879092*** (1.717049)	-7.344296*** (1.683208)
DP2				
SisGob	1.744519 (1.081077)	1.777604 (.9917258)	3.515589*** (1.088805)	3.983905*** (1.098399)
NivSobrr	.021167 (.1087257)	.137275 (.0717103)	-.1857057 (.1208369)	-.1116329 (.1130221)
TipBic	-5.813598 (4.502257)	-3.953042* (1.760564)	-43.92292*** (10.46848)	-38.25473*** (9.498228)
NivSobrrXTipBic			1.247274*** (.294853)	1.112824*** (.2717845)
logPIB_percápita	-3.198649 (3.011455)	-2.349984 (2.376897)	-4.090132 (3.074869)	-4.652327 (3.075574)
Población	-8.87e-06* (3.49e-06)	-.0000154* (2.69e-06)	-9.79e-06** (3.50e-06)	-.0000145*** (3.28e-06)
Cons	-5.78482 (11.36808)	-5.16412 (8.796072)	2.86902 (11.8496)	2.860084 (12.0203)
Observaciones	187	187	187	187
Países	12	12	12	12

Los errores estándar se presentan en paréntesis. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Como el efecto de las variables independientes vinculadas al grado de federalismo del país sobre el desempeño de la política fiscal fue de diferente sentido y magnitud en cada una de ellas, es necesario revisarlas con detalle.

Las dos variables que miden desagregadamente el grado de descentralización fiscal mostraron un efecto de magnitud similar pero en un sentido diferente en el desempeño de la política fiscal del país. Por un lado, un

Derechos reservados

incremento en los ingresos subnacionales como porcentaje del total de ingresos de todos los niveles de gobierno mostró un impacto negativo en el desempeño de la política fiscal, pues disminuye el superávit presupuestal del gobierno central o se incrementa el déficit presupuestal de éste en 0.52 puntos porcentuales.

En cuanto al nivel de egresos subnacionales como porcentaje del total de los egresos de todos los niveles de gobierno de un país. Un incremento de este rubro registró un efecto positivo en el desempeño de la política fiscal, debido a que provoca que se eleve el superávit presupuestal del gobierno central o genera una disminución en el déficit presupuestal de éste en 0.8 puntos porcentuales.

Ahora bien. Respecto a las variables vinculadas al grado de descentralización administrativa también mostraron efectos distintos sobre el desempeño de la política fiscal del país.

Por un lado, si los ingresos provenientes de impuestos estatales como porcentaje de las subvenciones y de los ingresos subnacionales crecen, hay un efecto positivo en el desempeño de la política fiscal lo que se demuestra con el incremento en el superávit presupuestal del gobierno central del país o con el decremento en su déficit presupuestal equivalente a 0.13 puntos porcentuales.

De igual forma, el incremento de las transferencias como porcentaje de las subvenciones y de los ingresos subnacionales reportó un efecto negativo sobre el desempeño de la política fiscal del país, debido a que produce un decremento en el superávit presupuestal del gobierno central o un incremento en el déficit presupuestal de éste en 0.51 puntos porcentuales.

Observando el efecto del grado de descentralización política en el desempeño de la política fiscal, debe acotarse que sólo fue medido con una de las dos variables utilizadas para medir este tipo de descentralización, ya que aquella que determina si el Legislativo estatal/provincial es electo localmente fue excluida de los cálculos por problemas de correlación con otras variables del modelo.

La otra variable que mide el grado de descentralización política exhibió un efecto negativo en el desempeño de la política fiscal del país, ya que cuando el Ejecutivo estatal/provincial es electo localmente se produce un incremento del déficit presupuestal del gobierno central o una disminución del superávit presupuestal de éste en 6.8 puntos porcentuales.

De las variables que modulan la relación entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal del país, dos adquieren significancia cuando se incorpora al modelo la variable de interacción entre el tipo de

© Flacso México

bicameralismo y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta. Nos referimos al sistema de gobierno y el tipo de bicameralismo, variables que mostraron un efecto sobre el desempeño de la política fiscal, aunque de distinta magnitud y sentido.

Que los países federales opten por un sistema de gobierno parlamentario tendría un efecto positivo en el desempeño de su política fiscal, ya que en comparación con aquellos de gobierno presidencial, el superávit de su gobierno central crece o el déficit presupuestal del mismo disminuye en 3.52 puntos porcentuales.

Los países federales con bicameralismo simétrico mostraron un mal desempeño en su política fiscal, porque, en contraste con los que cuentan con bicameralismo asimétrico, registraron un aumento del déficit presupuestal de su gobierno central o un decrecimiento del superávit presupuestal de éste en 43.9 puntos porcentuales.

A pesar de que la variable que mide el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta evidenció no tener un efecto en el desempeño de la política fiscal del país, su interacción con el tipo de bicameralismo resultó significativa, ya que mostró cómo varía el efecto del tipo de bicameralismo sobre el desempeño de la política fiscal según se incremente el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta.

Así, por cada incremento en el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, disminuye el efecto negativo del bicameralismo simétrico en el desempeño de la política fiscal.

En cuanto a las variables de control, sólo resultó significativa la que mide el tamaño de la población del país, la que indica que tiene un efecto negativo y de poca magnitud en el desempeño de la política fiscal.

De manera similar al modelo en donde los diferentes tipos de descentralización son medidos de forma agregada, la presencia de interceptos aleatorios en el modelo 8 implica que los países estudiados reportan diferencias en el desempeño de su política fiscal, pero no en la trayectoria que sigue la relación entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal.

La comparación entre el modelo que mide de forma agregada los distintos tipos de descentralización y aquel en que éstos se miden desagregadamente arroja conclusiones importantes sobre la relación grado de federalismo-desempeño de la política fiscal y el comportamiento de las variables moduladoras en ambos modelos.

Un primer aspecto destacado es la diferencia de ambos modelos en la significancia de las variables vinculadas a los distintos tipos de descentralización. Mientras que en el modelo que las mide de forma desagregada

Derechos reservados

resultan significativas todas las variables relacionadas con las descentralizaciones fiscal, política y administrativa, en el modelo que mide el mismo aspecto agregadamente sólo fueron significativas las variables vinculadas a las descentralizaciones fiscal y política.

Esta diferencia tal vez se deba a que una medición desagregada de los distintos tipos de descentralización da mayores detalles de los grados de las descentralizaciones fiscal, política y administrativa que existen en un país federal y del efecto de esto en el desempeño de la política fiscal.

A pesar de lo anterior, ambos modelos coinciden en mostrar que, en comparación con las descentralizaciones fiscal y administrativa, la política ostenta un mayor impacto en el desempeño de la política fiscal.

Los dos modelos también coinciden en la relación que existe entre la significancia de las variables moduladoras y la incorporación de la variable de interacción entre el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta y el tipo de bicameralismo. Debido a la incorporación de esa variable, la que mide el tipo de bicameralismo adquiere significancia en el modelo que cuantifica agregadamente los diferentes tipos de descentralización, mientras que en el modelo de cálculo desagregado adquieren significancia las variables que miden el sistema de gobierno y el tipo de bicameralismo.

En el caso concreto de la variable que mide el tipo de bicameralismo, ambos modelos coinciden en que la incorporación de la variable de interacción provoca un incremento significativo en la magnitud del efecto del tipo de bicameralismo sobre el desempeño de la política fiscal.

Aunque ambos modelos coinciden en la significancia de las variables que miden el sistema de gobierno, el tipo de bicameralismo y la interacción entre éste y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, difieren en la magnitud de su efecto en el desempeño de la política fiscal del país. Así, el modelo que cuantifica desagregadamente los distintos tipos de descentralización reporta que, en comparación con el modelo que los mide de manera agregada, es de menor magnitud el efecto que sobre el desempeño de la política fiscal tienen el sistema de gobierno, el tipo de bicameralismo y la interacción de éste con el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta.

Análisis de los resultados de los modelos lineales jerárquicos

Los resultados de los modelos 4 y 8 confirman parcialmente lo establecido en la hipótesis de investigación.

© Flacso México

En cuanto al efecto que un mayor grado de federalismo —cuantificado a través de los diferentes tipos de descentralización— tiene sobre el desempeño de la política fiscal del país, los modelos 4 y 8 muestran que un mayor grado de descentralización política impacta negativamente en el desempeño de la política fiscal, pero el efecto que sobre éste tendrían mayores grados de descentralización fiscal y administrativa lo dejan difuso.

Sobre el papel del tipo de bicameralismo, del nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta y del sistema de gobierno en la relación entre el grado de federalismo y el desempeño de la política fiscal del país, los modelos 4 y 8 confirman que países federales con bicameralismo simétrico y/o sistema de gobierno presidencial presentan un mal desempeño en su política fiscal, pero no indican que un alto nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta produzca un efecto negativo sobre tal desempeño.

El efecto del grado de federalismo sobre el desempeño de la política fiscal

Sin importar si se mide de forma agregada o desagregada el grado de descentralización política, se confirma que si éste se reporta como alto hay un efecto negativo en el desempeño de la política fiscal.

Asimismo, un alto grado de descentralización política en un país federal implica que los actores políticos subnacionales gozan de gran autonomía respecto a sus pares del nivel nacional y que la trayectoria política de los primeros no depende tanto de los segundos sino de lo que ocurra en el contexto subnacional.

Dicha autonomía provocaría que los actores políticos subnacionales se muestren más interesados en los temas de mayor relevancia en ese nivel, en satisfacer las demandas de los ciudadanos del ámbito subnacional —para obtener beneficios políticos y electorales— y presten poca atención tanto al costo de sus acciones como a los efectos negativos que éstas ocasionen en los desempeños presupuestales de los gobiernos subnacional y nacional.

A pesar de que los resultados de los modelos multinivel indican que un mayor grado de descentralización política tiene un efecto negativo en el desempeño de la política fiscal, el comportamiento de las variables utilizadas para medir este tipo de descentralización obliga a matizar la interpretación, sobre todo en cuanto a la magnitud de ese efecto negativo. Así, otras formas de medición del grado de descentralización política de un

Derechos reservados

país federal —el gobierno dividido vertical, por ejemplo— servirían para confirmar ese efecto y precisar su magnitud.

Respecto al grado de descentralización fiscal, los modelos desarrollados no dejan claro si un mayor grado de este tipo de descentralización tiene algún efecto en el desempeño de la política fiscal.

Sin embargo, en el modelo multinivel en el que el grado de descentralización fiscal es medido de forma agregada, un mayor grado de este tipo de descentralización exhibió un efecto positivo en el desempeño de la política fiscal del país, yendo en contra de lo establecido en la hipótesis de investigación.

Lo anterior podría explicarse por la forma en que fue establecido este tipo de descentralización, esto es, que una medición agregada puede no dar cuenta de la variación en el control que el gobierno nacional tiene sobre los ingresos y egresos de los gobiernos subnacionales, por lo que se dificulta establecer el grado de descentralización fiscal del país y su efecto sobre el desempeño de la política fiscal.

La variación que puede darse en el control que el gobierno nacional tenga sobre los ingresos y los egresos subnacionales, se observa mejor al medir desagregadamente el grado de descentralización fiscal del país. Ello se confirmaría en los resultados del modelo multinivel que seguiría esa forma de medir este tipo de descentralización, mismos que confirman que un incremento en los ingresos subnacionales produce un efecto negativo en el desempeño de la política fiscal, y que un incremento en los egresos subnacionales se traduce en un efecto positivo en dicho desempeño.

Además de coincidir con la idea de que un mayor grado de descentralización fiscal provoca un efecto negativo en el desempeño de la política fiscal, el efecto negativo de un incremento en los ingreso subnacionales puede explicarse a partir de las distintas fuentes de ingresos de las que disponen los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, si los gobiernos subnacionales están seguros de que el gobierno nacional los ayudará en problemas presupuestales, un incremento en los ingresos provenientes de impuestos o de préstamos poco vigilados a nivel nacional puede inducir a un mayor gasto por parte de los gobiernos subnacionales y a un deficiente desempeño presupuestal en el largo plazo, esto los obligaría a pedir el apoyo financiero del gobierno nacional con lo que el desempeño presupuestal de éste quedaría afectado.

Respecto a los ingresos subnacionales por transferencias, un incremento significa que el gobierno nacional eroga mayores recursos para los gobiernos subnacionales, lo que daría lugar a que éstos exijan continuamente más transferencias afectando así el desempeño presupuestal del primero.

© Flacso México

El efecto positivo del incremento de los egresos subnacionales, además de no coincidir con la idea de que un mayor grado de descentralización fiscal es negativo para el desempeño de la política fiscal, podría explicarse por la actitud y las medidas que el gobierno nacional adopta ante gobiernos subnacionales que continuamente aumentan su gasto y que se muestran poco interesados en el efecto negativo que sus acciones ocasionan en el desempeño presupuestal del gobierno nacional.

Si el gobierno nacional está al tanto de que los gobiernos subnacionales gastan con exceso y poco control porque asumen que el primero los proveerá en caso de problemas presupuestales, tomará precauciones para que los recursos extraordinarios entregados a los gobiernos subnacionales no afecten su desempeño presupuestal, por ejemplo, disminuyendo sus egresos en la misma proporción que el incremento entregado al nivel subnacional, o estableciendo límites a la cantidad transferida.

A pesar de que los resultados de este modelo multinivel brindan un mejor escenario de cómo el grado de descentralización fiscal afecta el desempeño de la política fiscal, determinar la proporción de los ingresos subnacionales por préstamos, por impuestos y por transferencias, ayudaría tanto a establecer con exactitud el grado de descentralización fiscal del país, como a determinar el efecto de éste sobre el desempeño de la política fiscal.

En lo que respecta a un mayor grado en la descentralización administrativa, los resultados de los modelos multinivel no muestran con claridad cuál es su efecto sobre el desempeño de la política fiscal.

Aunque el grado de descentralización administrativa no resultó una variable significativa en el modelo multinivel en el que fue medido de forma agregada, cuando tuvo un incremento afectó negativamente el desempeño de la política fiscal, lo que coincide con lo planteado en la hipótesis de investigación.

Dicho efecto negativo se explicaría porque ante una mayor autonomía en sus decisiones y políticas públicas, los gobiernos subnacionales estarían más interesados en satisfacer las demandas de los ciudadanos del nivel subnacional, sin preocuparse tanto por el costo y las consecuencias negativas que ello eventualmente acarreara a su desempeño presupuestal y al del gobierno nacional, dando por sentado que éste los ayudaría en caso de requerir recursos extraordinarios.

Sin embargo, la no significancia de la variable que mide agregadamente el grado de descentralización administrativa impide establecer si su incremento afecta el desempeño de la política fiscal. Pero los resultados del modelo multinivel en el que dicho grado se ha medido en forma

Derechos reservados

desagregada, indicarían que su crecimiento afecta positivamente el desempeño de la política fiscal, lo que iría en contra de lo establecido en la hipótesis de investigación.

Asimismo, en dicho modelo, un aumento en los ingresos subnacionales provenientes de impuestos locales evidencia que un incremento en el grado de descentralización administrativa es positivo para el desempeño de la política fiscal. Esto podría explicarse por la existencia de gobiernos subnacionales que gozan de gran autonomía en sus decisiones y políticas públicas, pero que son conscientes de que su financiamiento se debe realizar con recursos propios y de que los extraordinarios tienen el límite que asigne el gobierno nacional. Así, un eventual problema de presupuesto de este último se aleja.

Otra explicación para dicho efecto remite al tiempo que tardaría en manifestarse uno negativo proveniente de un mayor grado de descentralización administrativa sobre el desempeño de la política fiscal. Esto es, si los gobiernos subnacionales contaran con amplia autonomía en sus decisiones y políticas públicas, seguramente estarían interesados en satisfacer los intereses y necesidades de los ciudadanos del nivel subnacional, sin preocuparse por su costo. Pero como un efecto negativo de esto no se descarta, es probable que éste se manifieste en el largo plazo provocando, finalmente, que un gobierno nacional no pueda atender la demanda de recursos extraordinarios de los gobiernos subnacionales.

El efecto negativo de un incremento por transferencias en los ingresos subnacionales sobre el desempeño de la política fiscal, indicaría una relación negativa de éste con un menor grado de descentralización administrativa, lo que iría en contra de lo establecido en la hipótesis de investigación.

Sin embargo, lo anterior puede no ser del todo cierto si se parte de la idea de que un aumento en los ingresos subnacionales provenientes de transferencias sí revela un mayor grado de descentralización administrativa, es decir, de la autonomía que los gobiernos subnacionales tienen para que, al implementar políticas públicas definidas en el nivel nacional, puedan cumplirse de acuerdo a las circunstancias y características del nivel subnacional.

Visto así, el efecto negativo que sobre el desempeño presupuestal del gobierno nacional provoca un aumento en los ingresos subnacionales provenientes de transferencias, es indicador del efecto negativo que un incremento en el grado de descentralización administrativa tiene en el desempeño de la política fiscal.

© Flacso México

Por último, vale la pena retomar algunos aspectos de los resultados de los modelos multinivel en los que los grados de las descentralizaciones fiscal y administrativa fueron medidos desagregadamente.

El efecto negativo que el incremento de los ingresos subnacionales y su crecimiento por transferencias mostraron sobre el desempeño de la política fiscal, y el efecto positivo que sobre éste evidenciaron los aumentos de los egresos subnacionales y de los ingresos subnacionales por impuestos locales, indicarían que el establecimiento de límites al gasto de los gobiernos subnacionales sería uno de los mecanismos para evitar, o minimizar, el efecto negativo que un mayor grado de descentralización fiscal, política y administrativa puede tener sobre el desempeño de la política fiscal.

El establecer límites al gasto de los gobiernos subnacionales no implicaría que el gobierno nacional controle directamente ese gasto o que dicte lo que puedan realizar esos gobiernos, conllevaría, más bien, la adopción de medidas tales como restringir los recursos extraordinarios que el gobierno nacional les aportaría, o fijar topes a su endeudamiento. El objetivo sería que esos gobiernos abandonaran la idea de que disponen de recursos ilimitados para gastar y dejen de actuar sin reparar en el efecto negativo que sus acciones ocasionan a su desempeño presupuestal y al del gobierno nacional.

El papel del tipo de bicameralismo, del sistema de gobierno y del nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta

En cuanto a las variables moduladoras, los resultados de los modelos multinivel confirman que un sistema de gobierno presidencial y un bicameralismo simétrico contribuyen a la relación negativa entre altos grados de descentralización fiscal, política y administrativa en los países federales y el desempeño de su política fiscal. Esos resultados indican que contar con un sistema de gobierno parlamentario tiene un efecto positivo sobre el desempeño de la política fiscal en los países federales. Esto se explicaría porque, en un sistema de gobierno parlamentario, se da una cercanía entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, debido a que el partido o partidos que sean mayoría y formen gobierno estarían más interesados en acciones más centradas en el nivel nacional que aseguraran su permanencia en esas instancias políticas.

En este escenario es difícil que las unidades subnacionales usen sus posiciones en el Legislativo para promover arreglos fiscales y administrativos que las beneficien y que afecten el desempeño presupuestal del gobierno

Derechos reservados

nacional, o que puedan impedir que éste promueva y logre la aprobación de reformas a arreglos fiscales y administrativos buenos para los gobiernos subnacionales, pero de efecto negativo para el desempeño presupuestal del gobierno nacional.

Por el contrario, la separación entre Ejecutivo y Legislativo de los sistemas presidenciales hace más probable que los integrantes de este último se preocupen solamente de garantizar su posición y se interesen por igual en temas de nivel nacional y subnacional, lo que, en consecuencia, facilitaría que las unidades subnacionales utilizaran el Legislativo para promover acuerdos que las beneficien —aunque ello perjudique el desempeño presupuestal del gobierno nacional—, o para impedir la reforma de aquello que ya les resulta positivo.

La disciplina partidista se debe tomar en cuenta cuando se evalúa el impacto que el sistema de gobierno de los países federales tiene sobre el desempeño de su política fiscal, ya que puede provocar que varíe el efecto positivo de un gobierno parlamentario en dicho desempeño o que disminuya el efecto negativo de uno presidencial.

La medición de la disciplina partidista en el Legislativo ayudaría a calcular con más precisión el efecto del sistema de gobierno sobre el desempeño de la política fiscal, pues confirmaría el efecto negativo del presidencial o el efecto positivo del parlamentario. Con una medición así se lograría una idea más precisa de la magnitud de dichos efectos.

En lo que respecta al nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, los resultados de los modelos multinivel no revelan que un incremento en este nivel produzca algún efecto en el desempeño de la política fiscal de un país federal.

No es raro tal resultado si se considera el argumento que establece que el nivel de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales en la Cámara Alta no tiene ninguna importancia si la misma carece de poderes legislativos significativos —que la pongan a la par de la Cámara Baja—, y que, de ese modo, es muy difícil que las unidades subnacionales sobrerrepresentadas logren la aprobación de arreglos fiscales y administrativos que las beneficien, y que así afecten el desempeño presupuestal del gobierno nacional.

A partir de este supuesto se explica que los resultados de los modelos multinivel presenten una relación negativa entre el bicameralismo simétrico de un país federal y el desempeño de su política fiscal. Que ambas cámaras cuenten con los mismos poderes legislativos facilita que las unidades subnacionales utilicen sus posiciones dentro del Legislativo para

© Flacso México

promover arreglos fiscales y administrativos que las favorezcan —pero que pueden afectar el desempeño presupuestal del gobierno nacional—, o para impedir el cambio de acuerdos que ya las benefician.

Medir la forma de elección de los integrantes de la Cámara Alta serviría para saber con más precisión el efecto del tipo de bicameralismo en la política fiscal de un país federal, sobre todo porque ello esclarecería si actúan de acuerdo a intereses subnacionales, partidistas o nacionales.

El efecto negativo del bicameralismo simétrico sobre la política fiscal es distinto si los integrantes de la Cámara Alta actúan no sólo conforme a los intereses subnacionales, escenario en el que sería más difícil que las unidades de ese nivel pudieran utilizar sus posiciones legislativas para promover arreglos fiscales y administrativos que las beneficien y que afecten el desempeño presupuestal del gobierno nacional.

En cuanto a la interacción entre el tipo de bicameralismo y el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, los resultados del modelo muestran que el incremento de esta última mitiga el efecto negativo de un bicameralismo simétrico sobre el desempeño presupuestal del gobierno nacional, lo que iría en contra de lo establecido en la hipótesis de investigación.

Lo anterior puede explicarse si se parte de la idea de que un mayor nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta conduce a conflictos entre las unidades subnacionales, sobre y subrepresentadas, sobre todo si las primeras intentan impulsar arreglos fiscales y administrativos que solamente sean benéficos para ellas, lo cual generaría la oposición de las segundas y haría más difícil que eso fuera aprobado; en consecuencia, evitando así un efecto negativo en el desempeño presupuestal del gobierno nacional.

Derechos reservados

Conclusiones generales

El interés original de este trabajo consistió en determinar cuál es el efecto del federalismo, del grado de federalismo, en el desempeño de la política fiscal de los países con esa forma de Estado. La respuesta tentativa que se propuso fue que países con un alto grado de federalismo, bicameralismo simétrico, alto nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo y gobierno presidencial, muestran un mal desempeño en su política fiscal.

Para poner a prueba esa respuesta se utilizaron un modelo multinivel para datos longitudinales y una base de datos que abarca el periodo 1975-1997. Fue así que pudo determinarse no sólo el impacto del grado de federalismo sobre el desempeño de la política fiscal en países federales, sino también cómo ha variado ese desempeño durante el periodo abarcado por la base de datos.

Los resultados de los modelos multinivel confirmaron parcialmente la hipótesis de investigación: mostraron que a mayor grado de descentralización política en un país federal sobreviene un efecto negativo en el desempeño de su política fiscal, pero no aclaran si el efecto se conserva como negativo en presencia de altos grados de descentralizaciones fiscal y administrativa.

También fue posible saber que el que los países federales cuenten con un sistema de gobierno presidencial y/o con un bicameralismo simétrico afecta negativamente el desempeño de su política fiscal, aunque los resultados no muestran que lo mismo suceda con un alto nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta del Legislativo.

¿Cuáles son las aportaciones de este trabajo al estudio del federalismo y al de la relación de éste con la política fiscal? Son varias en términos teóricos y como hallazgos empíricos.

© Flacso México

Propone una redefinición del concepto de federalismo y una nueva forma de medir este fenómeno. Lo primero implica dejar de ver al federalismo como contraparte del Estado unitario para concebirlo como un continuo en el que la relación gobierno nacional-gobiernos subnacionales registra una gran variación, lo que es particularmente notable en el grado de descentralización política, fiscal y administrativa de un país federal.

Dicha reconceptualización permite proponer otra forma de medir el federalismo: hacerlo a través del grado de descentralización política, fiscal y administrativa en los países con esa forma de Estado. Así es posible captar cómo varía la relación gobierno federal-gobiernos subnacionales.

Una aportación más fue la incorporación del supuesto de que otras instituciones políticas, como los poderes Legislativo y Ejecutivo, intervienen en la relación grado de federalismo-desempeño de la política fiscal. En concreto, se estableció que el tipo de bicameralismo del Legislativo, el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, y el sistema de gobierno del país federal, influirían en la magnitud y el sentido del efecto que el grado de federalismo ejerce sobre el desempeño de la política fiscal.

La forma de medición de los factores que intervienen en la relación grado de federalismo-desempeño de la política fiscal, es otra de las contribuciones de este trabajo. Con la indagación en el tipo de bicameralismo del Legislativo y del nivel de sobrerrepresentación en la Cámara Alta, se han generado nuevos datos para estos aspectos en varios países federales durante el periodo 1975-1997.

Una última aportación son los resultados del análisis empírico. Éstos confirman parcialmente que un alto grado de descentralización fiscal, política y administrativa en un país federal tiene un efecto negativo en el desempeño de la política fiscal del país. Lo anterior iría en el mismo sentido de los trabajos que señalan que el federalismo tiene un efecto negativo en la política fiscal de los países federales, pero aquí se contribuye con evidencia empírica que los apoyaría.

Además, esos mismos resultados confirman que el sistema de gobierno y el tipo de bicameralismo del Legislativo modulan el efecto negativo del federalismo sobre la política fiscal. Lo que se convierte en evidencia empírica para sustentar el supuesto de que algunas instituciones políticas, en este caso el Legislativo, intervienen en la relación del federalismo con la política fiscal, y que dichas instituciones son utilizadas por los gobiernos subnacionales para influir en las decisiones que el gobierno nacional adopta en política fiscal.

Derechos reservados

En lo que respecta a las limitaciones de este trabajo —las cuales también se detectan con los resultados de los modelos multinivel—, tienen que ver sobre todo con la información recopilada para poner a prueba la hipótesis de investigación. Esas limitaciones de información no sólo influyeron en el modo de medir algunas de las variables de la hipótesis de investigación; es probable también que hayan impactado en los resultados de los modelos multinivel.

En el caso del grado de descentralización política, el recurrir a otras formas de medirlo sería útil tanto para confirmar su efecto negativo sobre el desempeño de la política fiscal, como para alcanzar una idea más clara de la magnitud de dicho efecto.

En lo que respecta a los grados de las descentralizaciones fiscal y administrativa, es necesario utilizar otras formas para medirlos y ver si así se logra establecer con claridad si un mayor grado de esos tipos de descentralización ejerce un efecto negativo sobre el desempeño de la política fiscal.

Si bien es cierto que los resultados de los modelos mostraron que un gobierno presidencial y un bicameralismo simétrico impactan negativamente en la política fiscal de los países federales, es necesario utilizar otras formas de medir esos aspectos para confirmar ese efecto y conocer la magnitud de su influencia.

Las limitaciones de este trabajo revelan la necesidad de que en el estudio del federalismo se dé mayor atención a la recopilación de información de los gobiernos subnacionales y de las unidades subnacionales, sobre todo en los terrenos fiscal, administrativo y político. Ello sería útil tanto para un mejor conocimiento de las diferencias entre los distintos países federales, como para enriquecer el estudio del federalismo y de la relación de éste con otros fenómenos.

© Flacso México

Derechos reservados

Referencias

ACE Project (2012). *Austria: Constitution,* Austria, <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/AT/Austria%20Conststitution.pdf/view>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Anderson, George (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

Australian Bureau of Statistics (2008). *Australian Historical Population Statistics*, 2008, Australia, <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/3105.0.65. 0012008?Open Document>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Australian Electoral Commission (2011). *Electoral Pocketbook 2011-2 Parliamentary representation*, Australia, <http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/electoral_po cketbook/2011/pr-senate.htm>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Beramendi, Pablo (2007). "Federalism", en Carles Boix y Susan Stokes (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, pp. 752-781.

Braun, Dietmar (2008). "Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment", *Acta Politica* 43, pp. 4-25.

Braun, Dietmar (2003). *Fiscal policies in federal states*, Inglaterra, Ashgate.

Braun, Dietmar, Anne-Béatrice Bullinger y Sonja Wälti (2002). "The influence of federalism on fiscal policy making", *European Journal of Political Research,* vol. 41, núm. 1, pp. 115-145.

Bundesrat (2006). *El Bundesrat y el Estado federal. El Bundesrat de la República Federal de Alemania*,Berlín,<http://www.bundesrat.de/cln_235/nn_8400/SharedDocs/Downloads/DE/publikationenBundesrat-undBundesstaatSP,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Burgess, Michael (2006). *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge, Nueva York.

© Flacso México

Cámara de Diputados (2012). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Census of India 2001 (2001). *Provisional population totals,* India, <http://www.censusindia.gov.in/Data_Products/Library/Provisional_Population_Total_link/PDF_Links/chapter3.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Colomer, Josep (2006). "Las instituciones del federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, pp. 41-54.

Consejo Nacional Electoral (2003). *Comparativo senadores electos 1958-1998, directos y adicionales*, Venezuela, <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e007.pdf>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Constitutional Court of Belgium (1994). *The Constitution of Federal Belgium,* Bélgica, <http://www.const-court.be/>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Department of Justice Canada (2009). *Constitution Acts, 1867 to 1982,* Canadá, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/index.html>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Department of Statistics, Malasya (2010). *Distribution of population (Number & Percentage) and average annual population growth rate by state, 1980-2010,* Malasia, <http://www.statistics.gov.my/portal/images/stories/files/LatestReleases/banci/jadual1.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Deutscher Bundestag (2010). *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Alemania, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina (2011). *Régimen electoral*, Argentina, <http://www.elecciones.gov.ar/regimen/regimen. htm>, consultado el 9 de febrero de 2012.

DSTATIS Statistisches Bundesamt (2012). *Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag*, Alemania, <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Erk, Jan (2006). "Does federalism really matter?", *Comparative Politics*, vol. 26, núm. 1, pp. 103-120.

Erk, Jan y Wilfried Swenden (2009). "The new wave of federalism studies", en Jan Erk y Wilfried Swenden (eds.), *New Directions Federalism Studies*, Londres, European Consortium for Political Research (ECPR).

Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza J. Willis (2001). "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics,* vol. 53, núm. 2, pp. 205-236.

Government of India (2007). *Population of India (1951-2001).* India, <http://www.indiabudget.nic.in/es2006-07/chapt2007/tab97.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Derechos reservados

Government of India (2012). *The Constitution of India,* India, <http://india.gov.in/govt/documents/english/coi_part_full.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research (2012). *The economic effects of constitutions,* Italia, <http://www.igier.unibocconi.it/folder.php?vedi=823&tbn=albero&id_folder=4878<, consultado el 2 de marzo de 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (2012). *População presente e residente*, Brasil, <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD90&sv=&t=Popula% u00e7%u00e3o+presente+e+residente#P1>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Tamaño y ritmo de crecimiento de la población por provincia. Total del país. Años 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010*, Argentina, <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/7/sesd_01a01.xls>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Volumen y crecimiento. Población total por entidad federativa, 1985 a 2010,* México, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/ sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Judicial Appointments Commission (2012). *Federal Constitution,* Malasia, <http://www.jac.gov.my/jac/images/stories/akta/federalconstitution.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y sus resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.

Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (2012). *Base de datos social*, Venezuela, <http://www.gerenciasocial.gob.ve/bases_datos/gerenciasocial/Index.htm#>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Norris, Pippa (2007). *Driving democracy. Do power-sharing institutions work?* , Nueva York, Cambridge University Press.

Parliament of Australia (2012). *Constitution,* Australia, <http://www.aph.gov.au /senate/general/constitution/index.htm>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Parliament of Canada (2001). *The Senate of Canada. A legislative and historical overview of the Senate of Canada*, Canadá, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/381/pub/legislative-e.htm>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Parliament of India (2012*). Council of States (Rajya Sabha).* India, <http://rajyasabha.nic.in/rsnew/council_state/council_state.asp>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Parliament of Malaysia (2012). *Senate,* Malasia, <http://www.parlimen.gov.my/pages.php?view=31&uweb=dn>, consultado el 9 de febrero de 2012.

© Flacso México

PARLINE database on national parliaments (2011). *Brazil. Senado Federal (Federal Senate)*, <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2044_B.htm>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Persson, Torsten y Guido Tabellini (2003). *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, The MIT Press.

Pippa Norris Data (2012). *Democracy Timeseries Data Release 3.0, January 2009*, Estados Unidos, <http://www.pippanorris.com/>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Political Database of the Americas (2005). *Constitución de la República de Venezuela*, Estados Unidos, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Political Database of the Americas (2008). *Constitución Política de la República de Argentina de 1853*, Estados Unidos, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/arg1853.html#primerapartecapI>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Political Database of the Americas (2008). *República Federativa de Brasil. Constitución Política de 1967*, Estados Unidos, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil67.html#mozTocId819906>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Rodden, Jonathan (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rodden, Jonathan (2004). "Comparative federalism and decentralization. On meaning and measurement", *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 4, pp. 481-498.

Rodden, Jonathan (2001). "Creating a more perfect union: electoral incentives and the reform of federal systems", MIT (manuscrito).

Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2002). "Beyond the fiction of federalism. Macroeconomic management in multitiered systems", *World Politics*, vol. 54, núm. 4, pp. 494-531.

Samuels, David y Richard Snyder (2001). "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, vol. 31, núm. 4, pp. 651-671.

Schneider, Aaron (2003). "Descentralization: conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, núm. 3, pp. 32-56.

Senado de la Nación Argentina (1994). *Constitución Nacional*, Argentina, <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Senado de la República (2012). *El senado mexicano. Breve historia*, México, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=1&sm=3>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Derechos reservados

Senado Federal (2010). *Constituição da República Federativa do Brasil,* Brasil, <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Statistics Austria (2012). *Population census data since 1869 by age and Provinces*, Austria, <http://sdb.statistik.at/superwebguest/autoLoad.do?db=def1174>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Statistics Belgium (2009). *Population-Chiffres population 1990-2010,* Bélgica, <http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/population_-_chiff res_population_1990-2010.jsp>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Statistics Canada (2011). *Population growth: Canada, provinces and territories, 2010*, Canadá, <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-209-x/2011001/article/11508-eng.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Stepan, Alfred (2004). "Electorally generated veto players in unitary and federal systems", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, pp. 323-361.

Stepan, Alfred (1999). "Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos constraining and demos enabling federations", trabajo presentado en la conferencia "Federalismo, Democracia y Política Pública" en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, México.

Swiss Statistics (2012). *Kantonsstatistik, 1971-2010: Kanton, demographische Komponente, Nationalität, Geschlecht*, Suiza, <http://www.bfs.admin.ch/>, consultado el 2 de marzo de 2012.

The Austrian Parliament (2012). *The Federal Council*, Austria, <http://www.parlinkom.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/index.shtml>, consultado el 9 de febrero de 2012.

The Belgian Senate (2012). *The composition of the Senate*, Bélgica, <http://www.senate.be/english/SenateCompoEN.html>, consultado el 9 de febrero de 2012.

The Federal Assembly-The Swiss Parliament (2012). *Elections of the Council of States*, Suiza, <http://www.parlament.ch/e/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/staenderatswahlen/Pages/default.aspx>, consultado el 9 de febrero de 2012.

The Federal Authorities of the Swiss Confederation (2010). *Federal Constitution of the Swiss Confederation,* Suiza, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

The Federal Returning Officer (2012). *Bundesrat (Federal Council*). Alemania, http:// <www.bundeswahlleiter.de/en/glossar/texte/Bundesrat.html>, consultado el 9 de febrero de 2012.

© Flacso México

The World Bank Group (2012). *Database of Political Institutions 2010 (updated Dec. 2010),* Estados Unidos, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>, consultado el 2 de marzo de 2012.

The World Bank Group (2001). *Fiscal Descentralization Indicators,* Estados Unidos, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Treisman, Daniel (2000). "Descentralization and inflation: commitment, collective, action, or continuity", *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 4, pp. 837-857.

U.S. Census Bureau (2001). *Profiles of General Demographic Characteristics*, Estados Unidos, <http://www2.census.gov/census_2000/datasets/demographic_profile/0_National _Summary/2khus.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2012.

U.S. Census Bureau (1996). *Population of the states and countries of the United States: 1790 to 1990,* Estados Unidos, <http://www.census.gov/population/www/censusdata/pop1790-1990.html>, consultado el 2 de marzo de 2012.

United States Senate (2012). *Constitution of the United States,* Estados Unidos, <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>, consultado el 2 de marzo de 2012.

United States Senate (2012). *Direct Election of Senators*, Estados Unidos, http://<www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Direct_Election_Senators.htm>, consultado el 9 de febrero de 2012.

Van Houten, Pieter (2009). "Multi-level relations in political parties. A delegation approach", *Party Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 137-156.

Verfassungsgeschichte (2010). *Switzerland - Constitution 1874,* Suiza, <http://www.servat.unibe.ch/icl/sz01000_.html>, consultado el 2 de marzo de 2012.

Watts, Ron (1994). "Contemporary views on federalism", en Bertus de Villiers (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Sudáfrica, Juta & Co Ltd.

Watts, Ronald (1999). *Comparing federal systems*, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations.

Wibbels, Erik (2000). "Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance ", *Annual Journal of Political Science,* vol. 44, núm. 4, pp. 687-702.

Wibbels, Erik (2006). "Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, vol. 9, pp. 165-188.

Derechos reservados

Federalismo y política fiscal de Carla Mariana Isolda Cano Alvarez se terminó de imprimir en julio de 2014 en los talleres de IMPRIMEX, Antiguo Camino a Culhuacán, núm. 87, col. Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, 09820 México, D.F. Coordinación editorial: Gisela González Guerra; cuidado de edición y corrección de estilo: Julio Roldán; diseño de forros: Cynthia Trigos Suzán; diseño de interiores y formación electrónica: Flavia Bonasso; asistencia editorial: Alma Delia Paz. Para su elaboración se usaron tipos *Centaur* y *Avenir*.

El tiraje consta de 300 ejemplares.

© Flacso México

Derechos reservados

La relación entre la política fiscal de un país y el federalismo es un tema de investigación que ha sido abordado desde distintos ángulos. Sin embargo, esta obra lo plantea con una pregunta innovadora: ¿cuál es el efecto del federalismo en el desempeño de la política fiscal de los países con esta forma de Estado?

Y reinventándose un arsenal metodológico que incluye una redefinición del concepto de federalismo y nuevas formas de medirlo, la autora revela que si un país tiene la forma de un Estado federal hay un impacto en su política fiscal. Muestra el efecto negativo que sobre ésta tiene un mayor grado de descentralización (fiscal, política y administrativa). Y al indagar en el papel que juegan las instituciones políticas del nivel nacional pone a la vista que el Poder Legislativo es el más importante mediador en la relación federalismo-política fiscal.

2014

TESIS PREMIADA

ISBN 978-607-9275-40-2

FLACSO
MÉXICO

© Flacso México