
El juego de la distribución de recursos en un sistema federal

La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos



LAURA FLAMAND *

Resumen: Los científicos políticos han prestado poca atención a las consecuencias de los procesos de democratización sobre la operación de sistemas federales. Este artículo analiza si el surgimiento de la competencia electoral entre partidos ha transformado las relaciones intergubernamentales en México. Se explora, en particular, si las elecciones competitivas y el gobierno dividido verticalmente, como elementos de los procesos de democratización, han cambiado las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno federal. El artículo emplea modelos de datos de panel de efectos fijos con errores estándar corregidos para estimar los efectos de estas variables en la asignación de fondos federales no condicionados (participaciones) y condicionados (transferencias o aportaciones) a los estados mexicanos durante la década de 1990. Se proporciona información acerca de que la democratización tuvo un impacto sobre la asignación de recursos financieros a los estados. Los resultados estadísticos sugieren que los estados gobernados por partidos políti-

* Laura Flamand es profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte (México). Correo electrónico: lflamand@colef.mx. Mi más profundo agradecimiento a Bing Powell, Dave Weimer y Alfred U'Ren por su paciencia, sus provocativos comentarios y sugerencias de gran utilidad. Además, por sus inteligentes comentarios quisiera agradecer a tres dictaminadores anónimos y a los participantes del Seminar on Mexican Politics en el Latin American Center de la Universidad de Oxford, donde se presentó una versión preliminar de este trabajo en junio de 2002. Finalmente, por su apoyo financiero, quisiera agradecer a la U.S. National Science Foundation (SES 108740) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SEP-2004-C01-47015). La autora es responsable, desde luego, por cualquier error en el texto.

El manuscrito se recibió en abril de 2005 y fue aceptado para su publicación en marzo de 2006. Traducción del inglés de Virgilio Chávez de la Torre con revisión de Laura Flamand.

cos diferentes al partido del presidente (PRI) y los que son electoralmente competitivos recibieron mayores incrementos en las transferencias condicionadas y no condicionadas que los dominados por el PRI y los menos competitivos.

Palabras clave: democratización, federalismo, transferencias fiscales, gobiernos subnacionales.

The Allocation Game in a Federal System. The Influence of Vertically Divided Government on the Allocation of Federal Transfers to the Mexican States

Abstract: Political scientists have largely overlooked the consequences of democratization on the operation of federations. This article analyzes whether the emergence of party competition has transformed intergovernmental relations in Mexico. It explores whether competitive elections and vertically divided government, as elements of democratization, have changed fiscal relations between the states and the federal government. The article uses fixed-effects time-series cross-section models with panel corrected standard errors to estimate the effects of these variables on the allocation of federal unconditional transfers (*participaciones*) and conditional grants (*transferencias* or *aportaciones*) to Mexican states during the nineties. The article provides evidence supporting the hypothesis that democratization had an impact on the allocation of financial resources to the states. The statistical results suggest that states governed by political parties other than the party of the president (PRI) and those electorally competitive received larger increases in conditional and unconditional transfers than PRI-dominated states or those less competitive.

Keywords: democratization, federalism, fiscal transfers, subnational governments.

El análisis comparativo de los procesos de democratización ha llamado la atención de un gran número de politólogos en los últimos 15 años (Whitehead, 1996). Los investigadores han examinado con gran profundidad las transformaciones formales e informales de las instituciones políticas en Europa Centro-oriental y en América Latina. Sin embargo, los efectos de los procesos de democratización sobre la operación de los sistemas federales han recibido poca atención (Gibson, 2004).

Esta investigación estudia las relaciones entre políticos nacionales y subna-

cionales, así como la manera en la que el aumento de la competencia electoral y el surgimiento de gobernadores de oposición al partido del presidente (gobierno dividido verticalmente) han transformado estas interacciones. En teoría, el aumento en la competencia entre partidos políticos debería cambiar los incentivos de los funcionarios federales y subnacionales en lo que respecta al desarrollo de su carrera política.

En este estudio me concentro en el área fiscal, porque los acuerdos de distribución del ingreso y las transferencias de recursos fiscales desde el centro definen, hasta cierto punto, las relaciones de poder entre el centro y las regiones. A riesgo de señalar lo evidente, las transferencias federales afectan de múltiples y cruciales maneras a las políticas públicas y a los programas en el ámbito estatal.

De hecho, como revelan las experiencias de otros países, cuando los recursos financieros no están ligados a responsabilidades transferidas a los estados o cuando los fondos están etiquetados para responder a prioridades federales, las políticas de descentralización que supuestamente fortalecen el poder de decisión de las autoridades locales se tornan ineficaces.

Los gobiernos y las burocracias públicas justifican a menudo la distribución de los recursos del Estado a los gobiernos subnacionales empleando tres principios básicos: justicia, necesidad y equidad (John y Ward, 2001). Casi todos los gobiernos centrales asignan los recursos públicos basados en fórmulas que intentan estimar el gasto necesario para satisfacer las necesidades de regiones con diferentes grados de desarrollo. Sin embargo, la realidad política no siempre concuerda con las recomendaciones de los libros de texto o con los objetivos de los programas públicos. Por ejemplo, en estudios sobre los sistemas federales de Estados Unidos (Wright, 1974) y de Australia (Worthington y Dollery, 1998), se ha mostrado que las fórmulas y otros mecanismos que las burocracias utilizan para distribuir fondos públicos se han manipulado con fines políticos. ¿Cómo reaccionan los políticos subnacionales a esta manipulación? ¿Se sientan pacientemente a esperar que la asignación de fondos los favorezca o intentan intervenir para hacerla más “justa” o al menos más beneficiosa para sus regiones?

El caso mexicano puede ayudar a responder estas preguntas. México se in-

corporó de manera tardía a la última ola de democratización en América Latina. La transición política fomentó cambios significativos y relativamente rápidos en las instituciones políticas que marcaron el fin del sistema hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI): en 1989 se eligió al primer gobernador de un partido de oposición al PRI, en 1997 el partido perdió por primera vez la mayoría en la cámara de diputados federal y en 2000 el candidato del PAN triunfó en las elecciones presidenciales.

Aun cuando varios estudios académicos han explorado la operación de las administraciones municipales y estatales encabezadas por funcionarios ajenos al PRI (Mizrahi, 1995; Ward y Rodríguez, 1999), la democratización en el ámbito subnacional (Fox, 1994; Hiskey y Canache, 2005), y en menor grado las relaciones entre el centro y las regiones (Díaz-Cayeros, 1997; Beer, 2003), todavía queda mucho por descubrir en términos de los efectos de la democratización sobre la operación del federalismo mexicano.¹ Esta investigación intenta, en particular, identificar los efectos del surgimiento de gobiernos divididos verticalmente y de la competencia partidista —como elementos de los procesos de democratización— en uno de los componentes más importantes de cualquier sistema federal: la asignación de fondos federales a los gobiernos estatales.

El artículo se organiza en tres secciones. En primer lugar, se presenta un marco teórico fundamentado en la *teoría de la ambición*, a fin de explicar las preferencias de los políticos nacionales y subnacionales, y las acciones que pueden tomar en el *juego de la asignación* de transferencias fiscales federales. La segunda sección comienza por caracterizar la naturaleza centralizada del sistema federal mexicano, con especial énfasis en la dimensión fiscal. Más adelante, con la ayuda del marco teórico, esta sección presenta la hipótesis de que el sistema federal mexicano se ha descentralizado en el ámbito fiscal gracias al surgimiento

¹ El concepto de democratización que se utiliza en este trabajo es en gran parte procedimental, pues resalta dos componentes clave de la definición de democracia. Primero, puesto que votar es el acto ciudadano fundamental, a lo largo del análisis se presta especial atención a las marcadas diferencias entre los niveles de competencia electoral de los estados. Segundo, como es imposible saber si los partidos que han conservado el poder por largo tiempo, como el PRI, dejarán el gobierno (Geddes, 1999), el hecho de que candidatos de oposición al PRI asuman gubernaturas se considera el signo más contundente de democratización estatal, especialmente antes de que el PRI entregara la presidencia en 2000.

de competencia electoral real a nivel subnacional. En la tercera sección, la hipótesis se somete a comprobación al explorar si, en particular, el surgimiento de gobiernos divididos verticalmente y la competencia electoral han afectado la asignación de transferencias condicionadas y no condicionadas a los estados mexicanos durante la década de 1990. Por último, en la conclusión identifico los hallazgos centrales del artículo y discuto sus implicaciones para las relaciones intergubernamentales en otros países en proceso de democratización.

MODELO TEÓRICO

Para determinar si un sistema federal es centralizado o descentralizado, es necesario establecer el número e importancia de las áreas de política en las que los funcionarios de los gobiernos subnacionales toman decisiones independientemente de los funcionarios federales. Cuanto mayor sea el número e importancia de las áreas de política dominadas por autoridades subnacionales, mayor es el grado de descentralización de la federación, y viceversa (Riker, 1964, pp. 5-7). Es decir, la descentralización de un sistema federal significa que los gobiernos subnacionales se convierten en actores dominantes (o, al menos, más influyentes) en áreas de política que el gobierno federal controlaba anteriormente.

Considérese el siguiente escenario constitucional simplificado. Supongamos que hay un sistema con dos niveles de gobierno independientes, un presidente (electo por todos los ciudadanos) que gobierna en el ámbito nacional y gobernadores electos que encabezan las entidades subnacionales. Por simplicidad, llamémoslos estados. Supongamos que prevalece un *statu quo* institucional, es decir, reglas formales e informales que definen cómo se asignan las competencias, el gasto y los poderes fiscales, y la manera de resolver los conflictos. Supongamos, además, que los políticos buscan avanzar en sus carreras, es decir, actúan estratégicamente para ganar el favor de los actores que puedan apoyarlos en el futuro y que controlan el acceso a los recursos indispensables para construir carreras políticas: apoyo electoral directo, patronazgo y nominaciones a puestos de elección popular o por designación (Mayhew, 1987; Samuels, 2003).

Ahora, enfoquemos nuestra atención al área fiscal. Garman *et al.* (2001, p. 209) argumentan que los presidentes pueden beneficiarse de la descentralización fiscal. No obstante, estas ganancias pueden perderse (o disminuir) por costos políticos y de agencia. Los presidentes se inclinan más a transferir responsabilidades que los recursos para cumplir con ellas. Prefieren que las crecientes responsabilidades de los gobiernos estatales se financien mediante impuestos locales más que con transferencias fiscales y, en caso de que las transferencias sean la única opción, prefieren implementar mecanismos como las transferencias condicionadas y las subvenciones uno a uno para mantener el control sobre los recursos. Por su parte, los gobernadores prefieren recibir transferencias netas del centro que llevar a cabo la impopular tarea de recolectar impuestos locales, sobre todo si pueden retener el poder de decisión respecto al gasto. Además, los gobernadores favorecen las fórmulas fijas para determinar el monto y la distribución de recursos entre los estados y tener mayor discrecionalidad en su uso.

Considere los cuatro sistemas federales prototípicos presentados en el cuadro 1. Cada caso es una combinación diferente de los valores extremos de dos variables partidistas: el grado en el que uno de los partidos controla ambos niveles de gobierno (gobierno unificado verticalmente o dividido verticalmente) y el grado en el que cada partido que esté en posibilidades de gobernar en el ámbito nacional controla a sus asociados partidistas en las entidades subnacionales (partidos políticos centralizados o descentralizados). A continuación, explico cómo cada combinación de variables partidistas lleva a un posicionamiento relativo del sistema federal en un continuo centralización-descentralización, es decir, ciertas combinaciones suelen generar arreglos más descentralizados que otras.

¿Cómo actuarán el presidente y los gobernadores para prolongar sus carreras en cada caso? Para el análisis comparativo inicial, me concentro en las preferencias de los actores, en las acciones que pueden tomar y en los efectos del escenario institucional prevaleciente. En los cuatro casos se han ampliado las descripciones y expectativas que Garman *et al.* (2001) presentaron originalmente para desarrollar un modelo que ayude a entender las transformaciones del sistema federal mexicano durante la década de 1990.

CUADRO 1. LA DIMENSIÓN VERTICAL DEL GOBIERNO Y EL GRADO DE (DES)CENTRALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

		Partidos políticos	
		Centralizados	Descentralizados
		Caso 1 Mexico antes de 1989	Caso 3 Brasil 1986-1990*
Gobierno	Unificado verticalmente		
	Dividido verticalmente	Caso 2 Mexico después de 1989	Caso 4 Brasil después de 1990

* Durante este periodo, 22 de los 23 gobernadores de Brasil eran miembros del Partido Movimento Brasileiro Democrático (PMDB), el partido del presidente Sarney (1985-1990).

Caso 1. Gobierno unificado con partidos políticos centralizados. El mismo partido político encabeza tanto al gobierno federal como a los estatales. En este caso, el futuro político de los gobernadores depende en un alto grado del presidente, de manera que los gobernadores preferirán cultivar estrechas relaciones con el Ejecutivo federal y con los líderes del partido que gobierna en el ámbito nacional, pues el apoyo de ambos es crucial para que el gobernador consolide su carrera política. En consecuencia, es razonable pensar que los gobernadores tenderán a obedecer los designios presidenciales.

Aunque presidentes y gobernadores tengan preferencias diferentes en términos del origen de los recursos para financiar las crecientes responsabilidades de los gobiernos estatales (los presidentes prefieren los impuestos locales, los gobernadores prefieren las transferencias no condicionadas), el hecho de que el partido del presidente domine en el ámbito estatal y la naturaleza del sistema de partidos pueden realinear sus preferencias. En un sistema de partidos centralizado, cada partido político se encuentra unificado en el ámbito nacional con respecto tanto a sus plataformas como a sus líderes. El presidente y ocasionalmente los líderes nacionales nombran a los gobernadores y controlan sus carreras políticas mediante el financiamiento de campañas y nominaciones para puestos no electivos. En este caso, se espera que las preferencias del presidente y de los gobernadores estén estrechamente alineadas hacia la centralización fiscal, los impuestos locales o, si las transferencias son la única opción, los fondos etiquetados y los mecanismos de aportación conjunta. Este caso genera el arreglo federal más centralizado en el escenario constitucional que examinamos.

Caso 2. Gobierno dividido verticalmente con partidos políticos centralizados. El partido que controla la presidencia comparte con otros partidos el control sobre los gobiernos estatales. De esta manera, hay dos tipos de gobernadores.

Tipo 1. Los gobernadores que pertenecen al partido del presidente dependen en gran medida de su relación con el centro (el presidente) para avanzar en sus carreras. En consecuencia, al menos en el corto plazo, un gobernador en esta situación se inclinará a evitar confrontaciones con el presidente y, en general, a aceptar su liderazgo. Por ejemplo, los gobernadores resolverán las disputas respecto de la distribución de fondos federales en conversaciones y encuentros privados, en lugar de denunciar públicamente la “injusticia” en las asignaciones.

Tipo 2. Los gobernadores de los partidos de oposición no pueden fundamentar sus esperanzas de una larga carrera política en sus relaciones con un presidente que pertenece a un partido político diferente. El futuro político de los gobernadores de la oposición depende en gran medida de la fortuna de su partido en elecciones futuras. Los gobernadores de oposición, por tanto, se preocupan de su desempeño en el puesto y de responder a las demandas de los ciudadanos. Con respecto a la asignación de fondos federales, podemos esperar que los gobernadores de oposición sean más vehementes y proactivos en las negociaciones. Los gobernadores de oposición estarán más atentos a las oportunidades y amenazas para sus intereses (y los de sus estados) que los gobernadores del partido del presidente.

Con respecto a la arena fiscal, se agudiza la divergencia de preferencias entre el presidente y los gobernadores. Por un lado, el presidente *a)* probablemente se mostrará renuente a transferir recursos a sus oponentes y *b)* encontrará aún mayores dificultades para controlar la conducta de los gobernadores. Por otro lado, los gobernadores considerarán todavía más cuestionable el control central sobre los recursos e intentarán que las asignaciones se basen en fórmulas para atar las manos del presidente (Garman *et al.*, 2001, p. 211). En general, debemos esperar más negociaciones entre el presidente y los gobernadores. Cada uno de ellos tratará de privilegiar sus preferencias con respecto a la naturaleza de la descentralización fiscal.

Sin embargo, la naturaleza del sistema de partidos tenderá a evitar que los gobernadores del partido del presidente se vuelvan excesivamente contenciosos. Debido a la centralización del sistema de partidos, el presidente nombra a los gobernadores y controla su acceso a recursos cruciales para el avance de sus carreras. Si un gobernador debe su posición al favor político del presidente, presumiblemente estará dispuesto a casi no cuestionar sus decisiones y a apoyarlas.

Caso 3. Gobierno unificado con partidos políticos descentralizados. El mismo partido político controla tanto el gobierno federal como los estatales. Los partidos carecen de unidad en el ámbito nacional con respecto de plataformas y líderes. Organizaciones locales controlan la mayoría de las nominaciones para el Congreso y para cargos subnacionales. Incluso, confederaciones de líderes locales y estatales del partido (es decir gobernadores) pueden controlar las nominaciones para la presidencia.

El presidente debe negociar con los políticos estatales para obtener su apoyo durante la campaña presidencial. Además debe negociar con los miembros de su propio partido para iniciar cualquier programa federal que involucre a los gobiernos estatales. En este caso, esperamos que las preferencias de los líderes nacionales y estatales sean semejantes (aunque las de los líderes estatales tenderán a predominar): descentralización fiscal y transferencias no condicionadas a los gobiernos estatales.

Caso 4. Gobierno dividido verticalmente con partidos políticos descentralizados. El partido dominante en el ámbito federal también comparte el control sobre los gobiernos estatales. La divergencia de preferencias entre el presidente y los gobernadores aumenta con respecto de los casos de gobierno unificado.

Como en el caso 3, el presidente debe negociar con los políticos locales y estatales para obtener su apoyo durante la campaña presidencial y, además, debe negociar incluso con sus propios compañeros de partido para poner en práctica cualquier programa que requiera la participación de los gobiernos es-

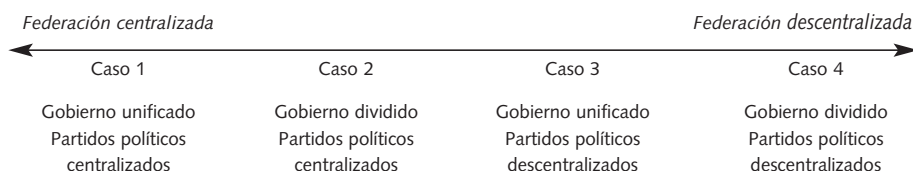
tatales. En consecuencia, debemos esperar descentralización fiscal y transferencias de fondos federales netas, en vez de impuestos locales para financiar a los gobiernos estatales y asignación de subvenciones basadas en fórmulas. Este caso generará el arreglo federal más descentralizado en el escenario constitucional bajo análisis.

En términos de la descentralización del sistema federal, la figura 1 ilustra el grado relativo de descentralización esperado para cada uno de los cuatro casos prototípicos. Observe que, al igual que Riker (1964), cuanto más descentralizados sean los partidos políticos, más descentralizada es la federación, y viceversa. Y lo que es más importante para nuestro análisis, la existencia de un gobierno dividido verticalmente descentraliza los sistemas federales: si se mantiene constante el grado de centralización de los partidos políticos, las federaciones con gobierno dividido verticalmente se encuentran más descentralizadas que aquellas con gobiernos unificados.

Ahora bien, con la ayuda del marco teórico, exploremos los efectos de la democratización, uno de los “choques externos” que, según Garman *et al.* (2001), puede alterar el grado de centralización de un sistema federal. En particular, consideremos que, mediante el surgimiento de la competencia partidista, la democratización provoca que un partido político que antes encabezaba el gobierno federal y todos los estatales pierda el control sobre algunos estados a manos de otros partidos. En términos del modelo, esto significa un tránsito desde un gobierno unificado verticalmente a uno dividido verticalmente; es decir, un cambio del renglón superior al inferior en el cuadro 1 y, por tanto, la descentralización del sistema federal (figura 1). La descentralización implica, en la práctica, que los gobernadores se convierten en actores dominantes (o al menos más influyentes) en áreas que el presidente dominaba previamente.

Desde finales de la década de 1980 y durante la de 1990, el sistema federal mexicano ha sufrido una transformación como la descrita. El PRI controlaba la presidencia y todas las gubernaturas estatales hasta 1989, cuando se eligió al primer gobernador de la oposición en el estado de Baja California, lo que inició un proceso mediante el cual los casos de gobierno dividido verticalmente

FIGURA 1. SISTEMAS FEDERALES CENTRALIZADOS (O DESCENTRALIZADOS)



se volvieron muy frecuentes: de un total de 31 gobernadores, había cuatro de la oposición en 1994, seis en 1997, y 10 en 1999.²

Este artículo presenta la verificación detallada de una predicción específica del juego de la asignación: la transición de gobierno unificado verticalmente hacia gobierno dividido verticalmente descentraliza los arreglos federales. En específico, a continuación empleo métodos cualitativos y cuantitativos para averiguar si el surgimiento de gobiernos divididos verticalmente (o si hay indicios palpables de que están por surgir, dada la competencia entre partidos) ha descentralizado a la federación mexicana en el ámbito fiscal; en particular, si transforma a los gobernadores en agentes más efectivos para obtener incrementos en los fondos que el gobierno federal distribuye entre los estados.

EL CASO MEXICANO

Varios estudios académicos sostienen que, desde la década de 1930 y hasta principios de la de 1980,³ los gobernadores eran fundamentalmente *brokers* políticos que actuaban como representantes del gobierno federal en los estados, en gran parte porque temían que el presidente los removiera de sus puestos o que obstaculizara su futuro político de alguna manera (Hernández-Chávez, 1996; Ward y Rodríguez, 1999).

² El número de gobernadores de oposición no incluye al del Distrito Federal, bajo control del PRD desde 1997, ya que el DF no es formalmente un estado.

³ Un punto crítico para el federalismo mexicano por la implementación de la reforma constitucional en materia municipal. Como consecuencia de los cambios políticos y administrativos asociados a la reforma, los gobiernos municipales recibieron importantes competencias adicionales. Para más detalles, véase Merino (1992, 1994).

El carácter presidencialista del sistema político mexicano ha sido su característica más duradera y distintiva (Carpizo, 1978). Aunque aún se debate sobre el procedimiento específico y las limitaciones involucradas, en la práctica, el presidente designaba al candidato del PRI para la siguiente elección presidencial, así como a la mayoría de los gobernadores, miembros del Congreso, jueces, y funcionarios del gobierno federal. En general, la influencia presidencial era el factor más importante en la carrera política de un político electo o designado (Domínguez, 1999).

La existencia de un sistema unipartidista explica, en gran medida, la centralización del sistema político mexicano. Considerando la prohibición de la reelección inmediata y la organización centralizada del PRI, el futuro político de los gobernadores dependía de manera decisiva del apoyo de los líderes nacionales del partido y del propio presidente como el líder *de facto* del partido. Además, al controlar al Congreso federal, el PRI centralizó progresivamente los recursos financieros y convirtió a los estados en entes cada vez más dependientes de las inversiones y transferencias federales. También se evitó el surgimiento de partidos regionales, al permitir que únicamente los partidos nacionales compitieran por cargos estatales y municipales. En pocas palabras, el sistema funcionaba de tal manera que casi no había incentivos para cultivar apoyo local. En su mayor parte, los políticos necesitaban el apoyo del PRI y del presidente para avanzar en sus carreras políticas.

Considerando el razonamiento presentado en el modelo teórico y el control centralizado sobre las carreras políticas y la distribución de recursos (que se discutirá en la siguiente sección), era improbable que los gobernadores del PRI estuvieran a la vanguardia en desafiar al presidente y a la burocracia federal en cuanto a la distribución de recursos fiscales entre los estados.⁴ Los gobernadores de los partidos de oposición —por ejemplo, Ruffo en Baja California— fueron

⁴ Por ejemplo, Jesús Mesta-Delgado, secretario de Finanzas de Chihuahua durante la administración del gobernador panista Francisco Barrio (1992-1998), confirmó que los secretarios estatales de Finanzas de los gobiernos priistas tenían cuestionar las decisiones del ministro federal de Finanzas con respecto a la asignación de transferencias federales a los estados: “En los encuentros con los secretarios de Finanzas de todos los estados, ellos [los secretarios de Finanzas priistas] no se oponen o cuestionan al secretario de Hacienda en ningún asunto importante por miedo a que los despidan” (Mesta-Delgado, 2002).

los primeros en expresar su inconformidad, pues no sólo tenían mayor legitimidad electoral, sino que estaban libres de las deudas políticas que los gobernadores del PRI tenían con el presidente.⁵

Los gobiernos estatales mexicanos retuvieron un alto grado de autonomía fiscal hasta la década de 1940, cuando los impuestos y el gasto público comenzaron a centralizarse progresivamente: el gobierno federal proveía 8% del total del ingreso de los gobiernos estatales en 1950, 34% en 1963 y 94% en 2000 (González-Casanova, 1976; Goodspeed, 2002). Aunque todos los estados dependían en alto grado de las transferencias federales, hay variación sustancial entre ellos; mientras que en 2000 Chihuahua recibía 81% de sus ingresos totales del gobierno federal, Tabasco recibía 97%. Como en la mayoría de los sistemas federales, aunque en un grado más elevado, las responsabilidades funcionales de los gobiernos subnacionales mexicanos no se financian por completo con sus propios ingresos fiscales.

Baja California (durante el gobierno del primer Ejecutivo estatal de la oposición)⁶ fue el primer estado en pedir una explicación de cómo se distribuían las transferencias federales entre los estados, en particular los fondos no condicionados (participaciones). La petición inició una discusión muy amplia sobre la distribución de los recursos federales. En la actualidad, existe una fórmula relativamente transparente que asigna los recursos a cada estado teniendo en cuenta su población, consideraciones distributivas y el esfuerzo fiscal, como explicaré más adelante. Sin embargo, el problema principal persiste: todos los estados (incluidos los más ricos) tienen un acceso muy limitado a recursos financieros propios.

A continuación, discutiré brevemente los dos factores que, según la mayoría de los investigadores, definen la dimensión fiscal de un arreglo federal: la proporción de los ingresos de los gobiernos subnacionales que proviene de transferencias federales y las reglas y mecanismos de control que gobiernan estas

⁵ Rodríguez y Ward (1999, p. 683) han observado un fenómeno semejante en casos de gobiernos divididos verticalmente dentro de los estados mexicanos, esto es, en las relaciones entre gobernadores estatales priístas y presidentes municipales de la oposición.

⁶ Ernesto Ruffo resultó electo como candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y gobernó Baja California de 1989 a 1995.

transferencias (Garman *et al.*, 2001). El gobierno federal distribuye recursos financieros a los estados a través de dos canales: transferencias de recursos no condicionados (participaciones) y transferencias condicionadas (desde 1998, aportaciones).

Las transferencias no condicionadas (participaciones) surgieron de acuerdos de distribución de ingresos fiscales que especifican una cuota de impuestos federales por asignarse entre los gobiernos estatales y municipales. Una vez que los fondos no condicionados llegan a las arcas estatales, los gobiernos de los estados pueden tratarlos como ingresos propios. Los ejecutivos estatales responden por el gasto de estos recursos a sus legislaturas estatales, no al gobierno federal.

Los fondos no condicionados son el instrumento fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El sistema se creó para evitar los problemas generados por la doble tributación potencial que permite la Constitución federal.⁷ Como el gobierno federal ha demostrado que recauda impuestos de manera más eficiente que los estados, en 1980 los gobiernos estatales y el federal decidieron (en acuerdos de coordinación bilaterales) crear un sistema mediante el cual los estados renunciaran a sus poderes fiscales en favor del gobierno federal, quien, a su vez, recaudaría los impuestos en el ámbito nacional y redistribuiría los recursos a las entidades federativas. Estos acuerdos de coordinación establecieron que el gobierno federal, vía transferencias no condicionadas, distribuiría entre los estados todo el ingreso generado por los impuestos que los estados habían cedido a la federación más el ingreso generado por Pemex. La cantidad de recursos destinados a transferencias no condicionadas puede variar de un año a otro, dependiendo de factores tales como el precio internacional del petróleo y la cantidad efectiva de impuestos que recolecte el gobierno federal. El SNCF creó un sistema nacional de tributación uniforme que repre-

⁷ El artículo 73 de la Constitución federal enumera el limitado número de impuestos que el gobierno federal puede recaudar de manera exclusiva. La lista no incluye impuestos con bases amplias, como los impuestos sobre el ingreso o el valor agregado. Considerando el principio de subsidiariedad que establece el artículo 124, todos los demás impuestos son de jurisdicción estatal. Sin embargo, el artículo 73.VII prescribe que la federación tiene derecho a ingresos fiscales adicionales cuando los impuestos enumerados por el artículo 73. XXIX no sean suficientes para cubrir los gastos federales. Para una revisión exhaustiva de la creación y evolución del SNCF, véase Saucedo-Sánchez (1997).

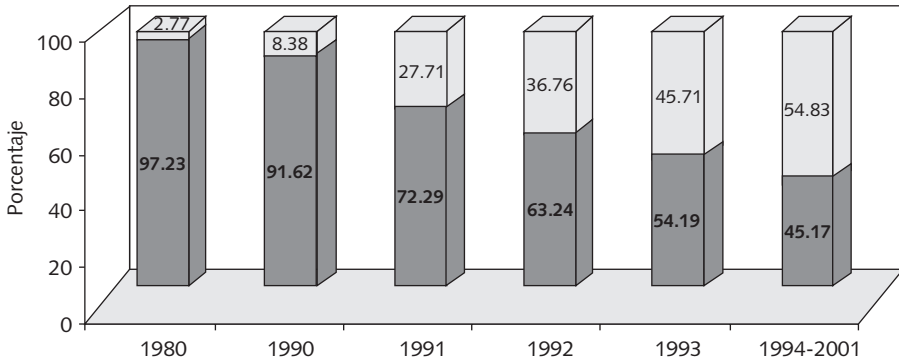
sentó enormes beneficios en términos de administración y eficiencia económica (Díaz-Cayeros, 1997).

¿Cómo se distribuyen los fondos no condicionados entre los estados? Durante la década de 1980, las transferencias no condicionadas eran proporcionales a la cantidad de recursos recaudada mediante el IVA en cada estado. Antes de esos acuerdos, los gobiernos estatales cobraban el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), un impuesto federal a las ventas y antecesor del IVA. Los acuerdos de coordinación establecieron que los estados recibirían una porción del fondo de transferencias no condicionada de tal manera que la cantidad neta igualara al menos lo que en el pasado recaudaban por medio del ISIM. Entre 1989 y 1999, la fórmula de asignación sufrió varias modificaciones (véase la gráfica 1) para responder a las notables desigualdades entre regiones ricas y pobres. En 1994, se estableció una nueva fórmula que tiene en cuenta la población (45.17%) y el esfuerzo fiscal (45.17%), pero también incluye un componente compensatorio (9.66%) para igualar las transferencias per cápita generadas por los dos primeros criterios (Hernández-Trillo, 1998).

Si las transferencias federales no condicionadas se asignaran de acuerdo con esta fórmula, no esperaríamos que las variables políticas tuvieran un impacto en los montos que los estados mexicanos recibieron durante la década de 1990, el periodo que se analiza en esta investigación.⁸ Es importante resaltar que las transferencias de recursos no condicionados han sido una de las fuentes de ingreso más importantes para los gobiernos estatales (en 1997, por ejemplo, constituyeron cerca de la mitad de los ingresos totales de los gobiernos estatales). Además, los gobiernos de los estados pueden distribuir los fondos no condicionados a sectores y programas prácticamente con total libertad. Puesto que el gobierno federal determina la manera como han de gastarse las transferencias de recursos condicionados y los gobiernos estatales tienen una autoridad fiscal muy restringida (Díaz-Cayeros y McLure, 2000), los fondos no condicionados son los recursos que permiten a los gobernadores diferenciar sus ofertas políticas de las de los partidos políticos rivales.

⁸ Los datos sobre los fondos condicionados (transferencias) disponibles a través de INEGI limitan la selección del periodo que puede ser analizado; véanse más adelante los detalles en la sección de *Análisis empírico*.

GRÁFICA 1. TRANSFERENCIAS FEDERALES NO CONDICIONADAS A LOS ESTADOS MEXICANOS. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS REGLAS DE ASIGNACIÓN (1980-2001)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001. Nota: Secciones inferiores: compensando por impuestos cedidos. Secciones superiores: población y equilibrando las transferencias a estados ricos y pobres.

Las transferencias condicionadas (aportaciones desde 1998) son el vehículo que el gobierno federal emplea para responder a asuntos que considera crucial atender en el ámbito subnacional. En México, estos fondos se asignan a los gobiernos estatales principalmente para gastos relacionados con educación, salud y programas de alivio a la pobreza. Estos recursos condicionados no se dirigen únicamente a sectores particulares (educación), sino a programas específicos (construcción de escuelas rurales). A diferencia de las transferencias no condicionadas, en términos legales los gobiernos estatales son responsables ante el gobierno federal por el gasto de estos fondos.

En 1998 la Cámara de Diputados federal aprobó modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, las cuales establecieron reglas más claras para la distribución de fondos condicionados a los gobiernos subnacionales; transfirieron el control de programas federales a los gobiernos municipales y crearon programas adicionales (fondos) para incrementar el monto total de transferencias dirigidas a los gobiernos subnacionales. En la práctica, los recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales mediante el ramo 33 del presupuesto federal. En 1998, el ramo 33 incluía cinco fondos: uno para educación básica y entrenamiento de maestros (FAEB), uno para servicios de salud (FASS), uno

para infraestructura social (FAIS), uno para propósitos múltiples (FAM) y otro más para el fortalecimiento municipal (FORTAMUN).

El ramo 33 del presupuesto se diseñó en su mayoría como recursos etiquetados para cubrir los costos asociados a tareas que el gobierno federal descentralizó hacia los estados, como los servicios de educación básica y de salud (con FAEB y FASS). El ramo 33 también incluía recursos para aliviar la pobreza y construir infraestructura social (con FAIS y FAM) y, finalmente, FORTAMUN estaba diseñado para ayudar a los gobiernos municipales a pagar su deuda pública y a aumentar el monto de recursos que destinaban a la seguridad pública. No obstante, es importante resaltar que los gobiernos estatales ya recibían la mayor parte de los recursos incluidos en el “nuevo” ramo 33 del presupuesto antes de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998. Estos fondos federales condicionados ya se transferían a los estados por canales diversos, en su mayoría a través de acuerdos de coordinación bilaterales entre cada gobierno estatal y el federal (para los recursos de educación y salud), o mediante programas administrados por la federación para el combate a la pobreza, como Pronasol.

Según el preámbulo de la iniciativa de ley presentada por el presidente Zedillo, la creación del ramo 33 del presupuesto (incluidas sus reglas de asignación) era muy significativa, porque otorgaba a los gobiernos subnacionales relativa certidumbre acerca del monto de transferencias que recibirían y claridad con respecto a los criterios usados para distribuir los recursos. De hecho, el ramo 33 del presupuesto se creó para reducir la arbitrariedad con la que el presidente (y la burocracia federal) asignaban transferencias de recursos condicionados en años anteriores (entrevista anónima B, 2001). Sin embargo, es importante resaltar que la cantidad de fondos para educación y salud que se transfiere a cada estado no se basa en el número de alumnos o en el número de pacientes atendidos en el estado, sino en el número de personal y de sitios físicos (escuelas, clínicas) involucrado en proporcionar estos servicios, de manera que las asignaciones tienen un componente inercial muy importante.

Desde 1992, los gobiernos estatales asumieron el control de la educación básica y, desde entonces, los recursos asignados a educación son el componente

dominante del total entregado a los estados mediante transferencias condicionadas. Por ejemplo, en 2001 los fondos de apoyo para la educación básica (FAEB) representaban 64% del total de transferencias de recursos condicionados. Para la distribución del FAEB entre los estados se utiliza como base el número de maestros en el año 1992, aunque se hacen ajustes marginales por inflación y por el crecimiento de la población. En ocasiones, las asignaciones aumentan como resultado de una petición especial (Cabrero y Martínez, 2000).

Goodspeed (2002, pp. 16-20) examina con gran detalle —aunque sólo para 2001— la asignación de fondos condicionados para la educación. Al comparar el monto de fondos FAEB por alumno en cada estado con el PIB estatal per cápita, Goodspeed muestra que el número de estudiantes en un estado no explica el monto de fondos recibidos, de manera que la variación no está ligada sistemáticamente a la riqueza del estado, lo cual indica que el FAEB no se está distribuyendo con el propósito de compensar a los estados pobres.

A pesar de la creación del ramo 33 del presupuesto y de la mayor claridad y certeza que trajo a los gobiernos subnacionales con respecto a las transferencias federales, un estudio más exhaustivo de la descentralización fiscal en México (Giugale *et al.*, 2000) concluye que, aunque está llegando a las arcas de los gobiernos estatales una cantidad inusitada de recursos, los estados tienen, en algunos aspectos, menos autonomía de la que tenían hace una década. Con la excepción de dos fondos,⁹ la mayoría de los recursos que los estados reciben de la federación se encuentran etiquetados: ya sea para transferencias municipales, para salarios del sector social (sobre todo maestros de escuela) con tabuladores federales, o bien para programas de aportación conjunta.

Mi análisis del periodo 1995-1999 confirma esta afirmación (véase el cuadro 2). Durante el gobierno del presidente Zedillo, los gobiernos estatales cedieron considerable control sobre sus ingresos. En 1995, los estados podían decidir cómo gastar 58.2% de sus ingresos (fondos recolectados por los estados más transferencias de recursos no condicionados). En 1999, los estados sólo determinaban el uso final de 48.5% de sus ingresos totales. Recordemos, además,

⁹ El Fondo para el Fortalecimiento de las Finanzas Estatales y el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

CUADRO 2. INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO
PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL* (1995-1999)

Año	Fondos recaudados por los estados (%)	Transferencias no condicionadas (%)	Transferencias condicionadas (%)
1995	11.55	46.99	41.46
1996	9.15	52.64	38.21
1997	9.48	46.88	43.64
1998	8.29	41.42	50.30
1999	8.14	40.33	51.53

Fuente: Cálculos de la autora basados en información del INEGI (2001). * La deuda pública y los pagos recibidos en favor de otros niveles de gobierno no se incluyen en las cifras.

que los gobiernos estatales suelen gastar una porción del ingreso que controlan en programas de aportación conjunta, los cuales reflejan las prioridades del gobierno federal.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, el arreglo fiscal intergubernamental mexicano se transformó de manera notable, pues dejó de estar definido por asignaciones discrecionales y adoptó esquemas de distribución de recursos basados en fórmulas. Aun así, los gobiernos estatales dependen del gobierno federal para la proporción más importante de sus ingresos. Aunque las asignaciones discrecionales han disminuido, todavía hay muchos recursos que pueden obtenerse mediante hábiles negociaciones políticas.

En el marco del acuerdo de la descentralización educativa de 1992, un asesor cercano a Ernesto Zedillo (entonces secretario de Educación Pública y más tarde presidente) proporcionó un revelador ejemplo del papel más asertivo de los gobernadores en las negociaciones por recursos fiscales adicionales. Recordemos que, entre 1989 y 1995, el gobernador de Baja California era Ernesto Ruffo, miembro del Partido Acción Nacional (PAN):

Al inicio [de la negociación], Baja California se convirtió en una contraparte muy demandante... De hecho, fue el último estado en firmar el acuerdo de descentralización. Baja California argumentaba que el sistema de educación de su estado era muy grande y que ya estaban destinando una enorme cantidad de recursos propios a la educación. Como resultado, la Secretaría decidió asignar recursos adicionales

(mediante el ramo 25 del presupuesto federal) para ayudar a Baja California a pagar los gastos relativos al subsistema estatal de educación. Finalmente, Baja California firmó el acuerdo (entrevista anónima A, 2001).

La descentralización del sistema educativo implicó un proceso extremadamente delicado de negociación política, pues enfrentó la peligrosa oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el sindicato más grande de América Latina, con una capacidad extraordinaria para movilizar a sus miembros. Los funcionarios federales tenían que ser muy cuidadosos en las negociaciones, pues necesitaban al mayor número posible de aliados políticos para apoyar el proceso de descentralización. El gobierno de Baja California pudo aprovechar la situación y, por consiguiente, el sistema educativo del estado se benefició en términos financieros. Los funcionarios federales descubrieron muy pronto que no tenían tanta influencia sobre los gobernadores de oposición como sobre los priístas, y que las negociaciones eran más complicadas y costosas.

La mayor competencia electoral en el ámbito subnacional modificó el conjunto de incentivos que determinan las acciones de los políticos federales y estatales. Por supuesto, los gobernadores de oposición no podían concentrar sus esperanzas para avanzar en su carrera política en sus relaciones con el presidente. Los gobernadores de oposición necesitaban recursos adicionales para demostrar que podían gobernar mejor que los miembros del PRI. Aun considerando que su reelección está prohibida, hay muchos caminos disponibles para los gobernadores una vez que su administración ha terminado, principalmente posiciones nacionales en sus partidos, en la burocracia federal o en las cámaras del Congreso federal.¹⁰

En el caso de los gobernadores afiliados al PRI, su futuro político ya no dependía sólo de su relación con el gobierno central o con los líderes nacionales

¹⁰ Francisco Barrio (gobernador de Chihuahua durante 1992-1998) se convirtió en auditor de la federación en 2000 y en líder del PAN en la Cámara Federal de Diputados en 2003. Alberto Cárdenas (gobernador de Jalisco durante 1995-2001) se convirtió en el secretario federal de Recursos Naturales en 2003 y compitió por la nominación para la candidatura presidencial del PAN para la elección de 2006.

del partido. De hecho, después de la primera victoria de un candidato ajeno al PRI en una elección para gobernador, los candidatos priístas ya no tenían garantizados los triunfos electorales. Los políticos del PRI se dieron cuenta de que su desempeño en la gubernatura y el apoyo electoral que obtuvieran eran progresivamente los factores más importantes para asegurar su propio futuro político y el de sus partidos.

Desde mediados de la década de 1990, el PRI ha reformado la manera de seleccionar a sus candidatos a las gubernaturas en un intento por mejorar el desempeño electoral del partido. Hay una tendencia a realizar más consultas —con personajes locales prominentes o incluso con todos los miembros del partido en el ámbito estatal— y es más probable que los candidatos sean conocidos y respetados en el estado (Langston, 2003). Este proceso de selección contrasta de manera marcada con el que prevalecía en los días de hegemonía priísta, cuando el presidente nominaba como candidatos del PRI (y *de facto* como gobernadores) a funcionarios del gabinete federal o a miembros de organizaciones asociadas al PRI, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Hoy día, frente a una carrera en la burocracia federal, una gubernatura puede ser una vía muy exitosa hacia la nominación presidencial del PRI. Este partido ha reconocido que necesita candidatos capaces de ganar elecciones y con un historial de lealtad al partido y, por tanto, ha modificado los requisitos de elegibilidad para su nominación presidencial: a partir de 1996, el PRI exige que los candidatos hayan ocupado cargos de elección popular (Langston, 2001).

Es importante recalcar que el componente empírico de este estudio examina la conducta de los gobernadores (y la reacción del centro) durante la década de 1990, un periodo en el que la transición democrática en México estaba en franco proceso.¹¹ En ese momento, no todos los gobernadores tenían incentivos electorales significativos para cabildear de manera abierta por más recursos. Para los ejecutivos de varios estados, sus relaciones con el PRI y con el

¹¹ Algunos investigadores consideran que México se convirtió en una democracia en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados federal; otros, en 2000, cuando el partido hegemónico entregó la presidencia tras perder las elecciones (Magaloni, 2005).

CUADRO 3. RESULTADOS SELECCIONADOS DE ELECCIONES PARA GOBERNADOR EN MÉXICO *

Estado	Año de elección	Diferencia de votos entre el ganador y el candidato en segundo lugar (%)
Hidalgo	1981	94.9
	1987	80.6
	1993	74.9
	1999	21.4
Baja California Sur	1980	83.0
	1987	68.8
	1993	5.1
	1999	Ganado por el PRD

Fuente: Cálculos de la autora a partir de las bases de datos CIDAC sobre elecciones para gobernador. * Todos los casos son triunfos electorales del candidato del PRI, a menos que se indique lo contrario.

presidente, como líder *de facto* del partido, eran todavía los factores más influyentes en sus carreras políticas. En reductos del PRI, el sistema de partido hegemónico estaba vigente. Como ejemplo, en 1993, el candidato del PRI para la gubernatura de Hidalgo triunfó con 75 puntos porcentuales de margen, mientras que en ese mismo año el candidato del PRI para la gubernatura de Baja California Sur estuvo a punto de perder (véase el cuadro 3). De esta manera, el conjunto de incentivos para los gobernadores cambió con mucha rapidez en ciertos estados y lentamente en otros.

ANÁLISIS EMPÍRICO

Estrictamente, en la sección empírica del artículo se examina sólo uno de los casos del modelo teórico, es decir, un sistema federal con partidos centralizados donde coexisten los gobernadores del partido del presidente y aquellos de la oposición (caso 2 del modelo teórico). Sin embargo, el estudio también examina, aunque de manera indirecta, si los gobernadores en federaciones con gobiernos unificados verticalmente suelen subordinarse al presidente y, por tan-

to, suelen no negociar activa y públicamente con el centro para promover la descentralización fiscal y lograr que las transferencias federales se asignen con base en fórmulas.

Los modelos estadísticos que se presentan a continuación analizan la asignación de transferencias durante la década de 1990. En consecuencia, podemos observar simultáneamente a gobernadores electos en democracias subnacionales pujantes (digamos Baja California) y gobernadores priistas que no sólo debían sus nominaciones al presidente, sino que eran electos con márgenes tan amplios que se subordinaban a los designios presidenciales y eran complacientes con los funcionarios federales de alto rango, como en los tiempos de la hegemonía del PRI (digamos Hidalgo). De esta manera, estudiar el sistema federal mexicano durante la década de 1990 nos permite observar casi al mismo tiempo a gobernadores que operan en un sistema unipartidista (caso 1) y a otros que gobiernan en un ambiente democrático (caso 2).

En esta sección, utilizo modelos estadísticos para explorar la hipótesis de que el tránsito de gobierno unificado verticalmente a dividido verticalmente suele descentralizar los sistemas federales, en particular, convierte a los gobernadores (especialmente a los de oposición al partido del presidente) en negociadores más eficientes para obtener transferencias condicionadas y no condicionadas adicionales. De este modo, la hipótesis que someto a comprobación es:

Los estados gobernados por ejecutivos estatales ajenos al PRI (gobierno dividido verticalmente) y los estados que eran muy competitivos electoralmente recibieron mayores incrementos en fondos no condicionados (participaciones) y en fondos condicionados (transferencias) que los estados gobernados por el PRI, o aquellos menos competitivos, si todos los demás factores permanecen constantes.

Métodos

Para verificar esta hipótesis, utilizo modelos de datos de panel (múltiples observaciones para cada estado a través del tiempo). Este método permite considerar la variación entre, digamos, Baja California 1995 y Baja California 1996, así como la variación entre Baja California 1995 y Zacatecas 1995. En este

caso, no es adecuado emplear modelos de mínimos cuadrados ordinarios, pues es probable que los datos violen dos derivados del supuesto de errores no correlacionados: la homogeneidad de unidades y la independencia de las series de tiempo (Pindyck y Rubinfeld, 1998). Como los análisis de datos de panel son capaces de explicar la varianza observada entre los estados y a través del tiempo, son herramientas ideales para la presente investigación. El modelo general para datos de panel es el siguiente:

$$y_{i,j} = \alpha_i + \beta'x_{i,j} + \varepsilon_{i,j}$$

donde y es la variable dependiente para la unidad de sección transversal (estado) i y año j , x es una matriz de variables independientes, α y β son los parámetros de regresión, y ε es el error aleatorio. El efecto individual es α_i , tomada como una constante en el tiempo y específica para la unidad individual de la sección transversal i .

En esta versión, el modelo de datos para panel es un modelo clásico de regresión lineal. Si tomamos las α_i como constantes para todas las unidades, un procedimiento de mínimos cuadrados ordinarios proporciona estimadores de α y β consistentes y eficientes. Para generalizar este modelo, se utilizan fundamentalmente dos marcos analíticos. Los modelos de efectos fijos consideran a α_i como un término constante específico para la unidad del modelo de regresión. Los modelos de efectos aleatorios especifican que α_i es una perturbación específica para la unidad, similar a $\varepsilon_{i,t}$, excepto que para cada unidad no hay sino una corrida individual que introduce la regresión de manera idéntica en cada periodo (Greene, 2000, p. 560).

Hsiao (1986, p. 43) argumenta que el marco de efectos fijos tiene un mejor ajuste para este estudio: “si las inferencias se limitan a los efectos en los casos incluidos en la estimación del modelo, entonces es más apropiado considerar que los efectos son fijos”. En esta investigación, las inferencias están confinadas al conjunto de los 31 estados mexicanos.

Los modelos de efectos fijos con respecto a las unidades de sección transversal también pueden incluir simultáneamente efectos temporales. La versión

genérica del modelo de efectos fijos con dos componentes de error puede especificarse como:

$$Y = D\alpha + T\lambda + X\beta + \varepsilon$$

donde n es el número total de unidades, t es el número total de periodos de tiempo y k es el número total de regresores;

Y es un vector columna $nt \times 1$ de observaciones de la variable dependiente;¹²

D es una matriz $nt \times n$ $D = [d_1 \ d_2 \ \dots \ d_n]$ donde d_i es una variable indicador para la i -ésima unidad;

T es una matriz $nt \times (t - 1)$ $T = [t_1 \ t_2 \ \dots \ t_t]$ donde t_j es una variable indicador para el j -ésimo periodo de tiempo;¹³

X es una matriz $nt \times k$ de observaciones de la variable independiente;

α es un vector columna $n \times 1$ de parámetros de efectos de unidad desconocidos por ser estimados;

λ es un vector columna $(t - 1) \times 1$ de parámetros de efectos de tiempo desconocidos por ser estimados;

β es un vector columna $k \times 1$ de parámetros desconocidos por ser estimados;

ε es un vector columna $nt \times 1$ de errores aleatorios.

Con el propósito de evaluar los efectos de variables políticas (gobierno dividido verticalmente y competencia electoral subnacional) en la asignación de fondos federales a gobiernos estatales, estimé un modelo de efectos fijos con dos componente de error y calculé errores estándar corregidos por panel (Beck y Katz, 1995). Se usaron variables indicador de cada año para tener en cuenta las importantes diferencias en las condiciones nacionales durante los años estudiados. También se incluyeron variables indicador de los estados para controlar factores que pueden tener un impacto sobre la competitividad política

¹² Hay una observación por cada unidad y periodo de tiempo como sigue, $Y' = [y_{11} y_{12} \dots y_{nt}]$, donde y_{ij} es la observación para la i -ésima unidad y el j -ésimo periodo de tiempo.

¹³ Necesitamos usar $t - 1$ variables indicador para evitar una colinealidad perfecta entre las variables explicativas. A fin de tener un modelo simétrico, puede ser mejor incluir una constante global μ y $n - 1$ variables indicadoras para las unidades y $t - 1$ variables indicadoras para los periodos de tiempo (Greene, 2000, pp. 564-565). En las estimaciones presentadas más adelante utilizo un modelo simétrico como éste.

del estado o las transferencias federales de fondos, tales como el tamaño del territorio y el historial político. En términos muy simplificados, representando la varianza específica para ese estado, los indicadores de estado controlan los valores compartidos por todas las observaciones de un estado determinado.

Además de la aproximación de efectos fijos, la investigación dedicó extrema atención a los problemas que comúnmente afligen a los modelos de datos de panel. En primer lugar, se usaron errores estándar corregidos para panel para aliviar la heterocedasticidad del panel y la correlación espacial del panel. En segundo lugar, para evitar una correlación serial, se usó una variable dependiente expresada en cambios porcentuales en lugar de en niveles absolutos.

Si se comparan los parámetros estimados con modelos de mínimos cuadrados generalizados (GLS) y sus errores estándar, el uso de errores estándar corregidos por panel produce en general resultados conservadores, pues suele aumentar los errores estándar de las estimaciones (Beck y Katz, 1995). El método conlleva el riesgo de rechazar prematuramente las hipótesis, pero aumenta nuestra confianza en los resultados estadísticos que surgen.

Variables y datos

En el análisis estadístico se estimaron dos modelos de datos de panel. La variable dependiente para el primer modelo es el cambio porcentual anual en el nivel de fondos no condicionados (participaciones) per cápita para los 31 estados mexicanos entre 1995 y 1999. El segundo modelo es idéntico al primero, excepto que la variable dependiente es el cambio porcentual anual en el nivel de fondos condicionados (transferencias o participaciones) per cápita asignados a los 31 estados durante el periodo 1995-1999 (INEGI, 2000; 2001). Los montos de las transferencias de recursos no condicionados y condicionados se ajustaron respecto a la inflación.

Los datos sobre transferencias federales de recursos condicionados y no condicionados publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) son proporcionados por el gobierno federal quien, en principio, tiene incentivos para no incluir transferencias discrecionales (es decir, las asignadas por razones “políticas” más que técnicas o económicas) en los datos

entregados. Esta limitación específica de los datos del INEGI no es un problema para esta investigación, pues impone un umbral más elevado para la aceptación de la hipótesis central: la presencia de gobierno dividido y las diferencias de competitividad electoral entre los estados afectan la asignación de transferencias federales a los estados. De hecho, si en los datos del INEGI no se registra la cantidad total de transferencias discrecionales, en el peor de los casos mis estimados subestimarían los efectos de las variables “políticas” analizadas.

Como controles, se utilizaron dos variables para cada estado y para cada año en el periodo 1995-1999: el producto interno bruto per cápita del año anterior ajustado por inflación (INEGI, 2001),¹⁴ y un índice de pobreza/urbanidad que incorpora nueve indicadores de desarrollo humano y económico en un solo número (Conapo, varios años).¹⁵

Por último, los modelos incluyen tres variables “políticas”, que son las variables de mayor interés teórico.

1. La variable indicador gobierno dividido verticalmente que toma el valor de 1 si el gobernador y el presidente pertenecen a diferentes partidos políticos y 0 si no es así.¹⁶
2. Un indicador de competitividad electoral que se creó para cada estado y cada año, utilizando los resultados de la elección inmediatamente anterior para la gubernatura o el Congreso local (la que sea más cercana). Como el periodo 1995-1999 es relativamente corto y las elecciones para la gubernatura tienen lugar cada seis años, complementé los datos de las elecciones para la gubernatura con los de las elecciones para el Congre-

¹⁴ En vez de usar el producto interno bruto estatal per cápita para el periodo en estudio (GDP_j), se introdujo una demora de un año utilizando el valor de esta variable en el año $j - 1$ (GDP_{j-1}) para evitar un problema de simultaneidad: el gasto público de los gobiernos estatales en el periodo de tiempo j (transferencias federales en el caso en cuestión) puede conducir a un crecimiento económico (incrementos en GDP) en el mismo periodo de tiempo, invirtiendo por consiguiente la relación causal que se presenta en los modelos analizados. Los modelos estimados usando GDP_j como variable de control, en vez de GDP_{j-1} generaron resultados estadísticos muy semejantes.

¹⁵ El rango del índice de pobreza varía de 0 (el más próspero) a 6.0 (el menos próspero), los valores de los 31 estados oscilan en 1995 de 5.325, en Chiapas, a 1.528, en Nuevo León (y 1.288 en el Distrito Federal). Véase Conapo (2001) para detalles del cálculo del índice.

¹⁶ La variable gobierno verticalmente dividido toma el valor de 1 en el año en que se elige a un gobernador de un partido de oposición al PRI.

so local, a fin de obtener una medida de competitividad electoral en el estado que reflejara mejor la situación política en cada año. Como ocurre en el ámbito federal, las elecciones intermedias pueden considerarse indicadores de la satisfacción de los votantes con el Ejecutivo en funciones.

3. La variable de interacción gobierno dividido \times competitividad electoral es el producto de gobierno dividido verticalmente y el indicador de competitividad electoral tal como se definió previamente.¹⁷

El cuadro 4 muestra las expectativas teóricas de los efectos de cada variable explicativa (de control o política) sobre la variable dependiente analizada en cada modelo.

Resultados y discusión

Los modelos estadísticos exploran la asignación de transferencias de recursos condicionados y no condicionados a los estados mexicanos en el periodo 1995-1999. La manera en la que el INEGI agrega los datos limitó la longitud de la serie de tiempo, pues las cifras correspondientes a las transferencias condicionadas antes y después de 1995 simplemente no son comparables. Como esta investigación intenta dar una visión completa del conjunto de fondos federales transferidos a los estados mexicanos y, especialmente, comparar las transferencias condicionadas y las no condicionadas, decidí estimar ambos modelos con esta serie de tiempo relativamente corta. No obstante, el periodo cubre la mayor parte del gobierno del presidente Zedillo (1994-2000). Sin embargo, para descubrir si los efectos de gobierno dividido verticalmente y de la competencia electoral estaban presentes antes del sexenio de Zedillo, analicé también la

¹⁷ En principio, se esperaba que los estados con gobiernos divididos verticalmente y altos índices de competitividad electoral recibieran incrementos menores en transferencias federales que estados con gobiernos divididos y menos competitivos. Considerando que el presidente no tiene influencia directa sobre la carrera política de los gobernadores ajenos al PRI, el gobierno federal se enfrasca en negociaciones complicadas con este tipo de gobernadores y a menudo tiene que ceder a sus presiones por transferencias adicionales a cambio de la cooperación del gobierno estatal en iniciativas federales (por ejemplo, políticas de descentralización). Sin embargo, cuanto más competitivo electoralmente es el estado, tanto más débil es el dominio del partido de oposición sobre el gobierno estatal, lo cual a) hacía menos creíble la amenaza del estado de no cooperar en programas federales y b) era un incentivo para que el gobierno federal resistiera la presión del gobernador de oposición, con el fin último de que el PRI recuperara el gobierno estatal en la siguiente elección.

CUADRO 4. EXPECTATIVAS TEÓRICAS DE LOS DETERMINANTES DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

<i>Variables explicativas</i>	<i>Transferencias no condicionadas per cápita (modelo 1)</i>	<i>Transferencias condicionadas per cápita (modelo 2)</i>
<i>Variables de control</i>		
PIB _{j-1} per cápita	+	–
Índice pobreza/urbanidad	+	+
	(no significativa)	
<i>Variables políticas</i>		
Gobierno dividido verticalmente	+	+
Competitividad electoral	+	+
Gobierno dividido × competitividad electoral	–	–

* La razón por la que se espera que los estados ricos reciban más ingresos es la influencia del impuesto por la tenencia de automóviles y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN). Ambos son devueltos en su totalidad, es decir, que 100% de los ingresos se transfieren al estado en el que se originaron (Courchene y Díaz-Cayeros, 2000, p. 208).

asignación de transferencias de recursos no condicionados en un periodo más largo, durante las presidencias de Salinas y Zedillo (1989-1999).

Las estimaciones de los cambios anuales en las asignaciones de transferencias federales per cápita a los estados mexicanos se muestran en el cuadro 5. En conjunto, los modelos explican entre 25 y 30% de la varianza en la asignación de fondos. Éste es un ajuste razonablemente bueno considerando que la variable dependiente está expresada en cambios porcentuales. Un modelo que utiliza exclusivamente variables expresadas en términos de niveles absolutos produce generalmente una R^2 más alta, pero las estimaciones serían menos confiables por la correlación serial existente. Recordemos, además, que la R^2 se utiliza sólo informalmente como un estadístico de bondad del ajuste y que hay varios problemas asociados con su uso y abuso (Pindyck y Rubinfeld, 1998, p. 89; King, 1990).

Transferencias de recursos no condicionados (participaciones). El modelo del cuadro 5 muestra que la demora del PIB per cápita es positiva y significativa (en el nivel de 0.08). En otras palabras, cuanto más rico sea el estado, mayor será el incremento en monto de fondos federales no condicionados asignado. Consistente con las expectativas presentadas en el cuadro 4 y considerando que el componente redistributivo de la fórmula de asignación de las participaciones

CUADRO 5. LAS DETERMINANTES DE LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS FEDERALES A LOS ESTADOS MEXICANOS (1995-1999)

Modelos →	Modelo 1 Transferencias no condicionadas per cápita		Modelo 2 Transferencias condicionadas per cápita	
	Coefficientes (PCSE)	Valor-p	Coefficientes (PCSE)	Valor-p
<i>Variables Independientes</i>				
<i>PIB_{t-1} per cápita</i>	5.237 (2.985)	0.079	26.355 (11.752)	0.025
<i>Índice pobreza/urbanidad</i>	4.521 (6.161)	0.463	58.809 (98.099)	0.549
<i>Competitividad electoral</i>	0.011 (0.002)	<0.001	-0.023 (0.011)	0.032
<i>Gobierno dividido verticalmente</i>	4.983 (2.599)	0.055 (13.129)	27.458	0.036
<i>Gobierno dividido × competitividad electoral</i>	-0.009 (0.006)	0.103	-0.032 (0.022)	0.141
Constante	-80.251 (48.301)	0.097	-475.002 (232.127)	0.041
<i>R</i> ²	0.244	0.308		
<i>N</i> (observaciones totales)	124	115*		

Nota: Coeficientes estimados con modelos de efectos fijos dobles con errores estándar corregidos por paneles, entre paréntesis. El valor *p* se estimó con prueba de dos colas. Se estimó un conjunto de coeficientes de las variables indicador para los estados y los años; la autora los pone a disposición de los lectores para consulta. Puesto que los modelos incluyen una constante, y para evitar perfecta colinealidad entre las variables explicativas, se incluyen $n - 1$ (30) variables indicador para los estados (la categoría base es Aguascalientes) y $t - 1$ (3) variables indicador de tiempo (la categoría base es 1995). Los resultados de las pruebas *F* confirman que las variables indicador por estado y tiempo corresponden a las especificaciones de los modelos. Los modelos se estimaron con el comando *xtpcse* en STATA 7.0. Los resultados de los modelos que no incluyen la variable de interacción (gobierno dividido x competitividad electoral) no cambian significativamente con respecto a los presentados en el cuadro 5 y también están disponibles para consulta. * Debido a la falta de información completa sobre las transferencias condicionadas en las publicaciones del INEGI, la base de datos no incluye observaciones para el periodo 1995-1996 de los siguientes estados: Baja California, Durango e Hidalgo. En los casos de Tlaxcala y Yucatán, sólo se dispuso de información para el periodo 1998-1999. Por tanto, los modelos con transferencias condicionadas se estimaron con un panel desequilibrado empleando 115 de las 124 observaciones posibles.

federales es menor a 10%, el coeficiente para el índice de pobreza/urbanidad es positivo, pero no significativo.¹⁸

Las variables de interés primario para esta investigación son las políticas. El coeficiente del índice de competitividad electoral es positivo y significativo

¹⁸ Para confirmar la robustez de los resultados estadísticos, estimé los modelos con especificaciones alternativas para transferencias de recursos condicionados y no condicionados (1995-1999), usando cambios porcentuales en vez de niveles para las variables de control (PIB e índice de pobreza/urbanidad), los resultados no se modifican significativamente y están disponibles para consulta de los lectores.

(en el nivel de 0.001). En línea con las expectativas teóricas, este resultado estadístico sugiere que, durante la segunda mitad de la década de 1990, los estados más competitivos recibieron, en promedio, mayores incrementos en las asignaciones de transferencias federales de fondos no condicionados que los estados menos competitivos. Los gobernadores de estados competidos eran más demandantes y vigilantes con respecto a la asignación de fondos no condicionados, pues sabían que estos fondos eran muy importantes para diferenciarse de otras ofertas políticas y avanzar en su carrera.

El coeficiente del indicador de gobierno dividido es positivo y significativo (en el nivel de 0.06), lo cual significa, en línea con las expectativas, que los estados con gobernadores ajenos al PRI recibieron mayores incrementos en la cantidad de fondos no condicionados que los estados gobernados por este partido. El coeficiente indica que, si todos los demás factores permanecen constantes, los estados encabezados por gobernadores de oposición al PRI recibieron, en promedio, un incremento adicional de casi 5 puntos porcentuales en la cantidad de fondos no condicionados transferidos por el gobierno federal.

Transferencias de recursos condicionados (aportaciones después de 1998). Los resultados presentados en el modelo 2 (cuadro 4) corresponden al análisis de transferencias de recursos condicionados. En este caso, la demora del PIB per cápita es también positiva y significativa (nivel de 0.025). Este hallazgo parece sugerir que, al contrario de las recomendaciones de la literatura sobre finanzas públicas (Bird y Vaillancourt 1998, p. 29), durante la segunda mitad de la década de 1990, las transferencias de recursos condicionados no se emplearon para redistribuir el ingreso entre los estados mexicanos.

Como en los modelos de fondos no condicionados, el coeficiente del índice de pobreza/urbanidad es positivo pero no significativo. Este resultado es consistente con los hallazgos de Goodspeed (2002) sobre los recursos para educación básica, el componente más importante de las transferencias de recursos condicionados asignados a los estados mexicanos. Después de comparar la distribución por alumno de los fondos para educación básica en los estados, Goodspeed des-

cubrió que no parecía haber una intención global de dirigir más fondos hacia los estados más pobres.

El coeficiente del indicador gobierno dividido es positivo, significativo en un nivel de confianza menor que 0.05 y mucho mayor que en el caso de las transferencias de recursos no condicionados (participaciones). El coeficiente implica que, si los demás factores permanecían constantes, los estados con gobiernos divididos verticalmente recibían en promedio un incremento adicional de 27.5 puntos porcentuales de la cantidad de fondos condicionados provenientes del gobierno federal. Este hallazgo apoya mi argumento general de que la presencia de gobierno dividido verticalmente tiene un impacto considerable en la asignación de recursos fiscales federales a los estados, sobre todo en el caso de transferencias condicionadas donde hay más espacio para la negociación, aun después de la creación del ramo 33 del presupuesto federal.

El coeficiente para el índice de competitividad electoral es negativo y significativo. En contra de las expectativas presentadas en el cuadro 5, el resultado estadístico sugiere que, durante la segunda mitad de la década de 1990, los estados más competitivos recibían en promedio menores incrementos (o incluso disminuciones) en las asignaciones de transferencias federales condicionadas que los estados menos competitivos.

Las gráficas de la figura 2 muestran los cambios anuales en la cantidad de fondos condicionados y no condicionados transferidos a dos estados con valores promedio en las variables socioeconómicas incluidas en el modelo, uno de los estados exhibe gobierno dividido y otro, un régimen unificado. Notemos que tanto para las transferencias condicionadas como para las no condicionadas, y para cada año, los estados con gobierno dividido verticalmente recibieron mayores incrementos que los estados con gobierno unificado.

Además, observe que la variable competitividad electoral tiene un efecto diferente según el tipo de transferencia federal. Para transferencias de recursos no condicionados, la variable competitividad electoral tiene un efecto positivo: cuanto más competitivo sea un estado, mayores incrementos de transferencias no condicionadas recibirá. En contraste, para transferencias condicionadas, la competitividad electoral tiene un efecto negativo: cuanto más competitivo

FIGURA 2. TRANSFERENCIAS FEDERALES CONDICIONADAS Y NO CONDICIONADAS A LOS ESTADOS/EFFECTO DEL GOBIERNO DIVIDIDO SOBRE UN ESTADO PROMEDIO* (1995-1999)

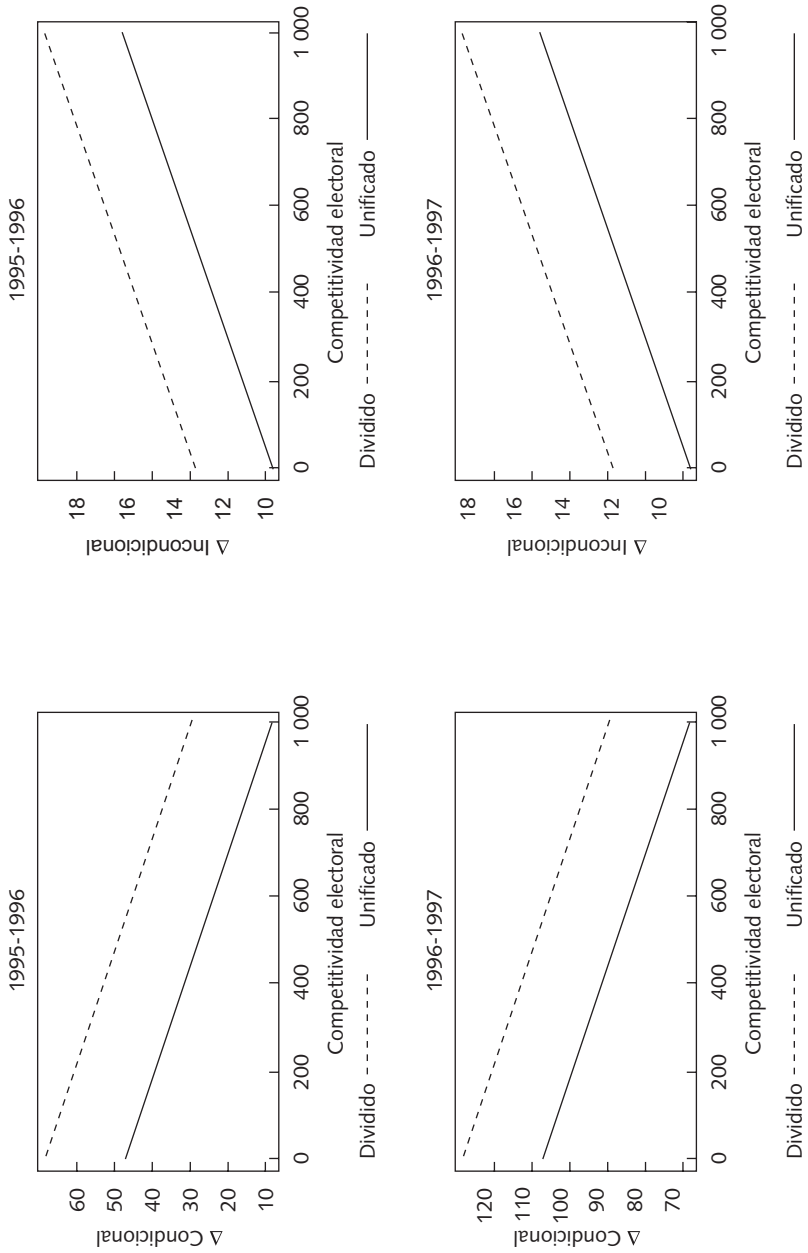
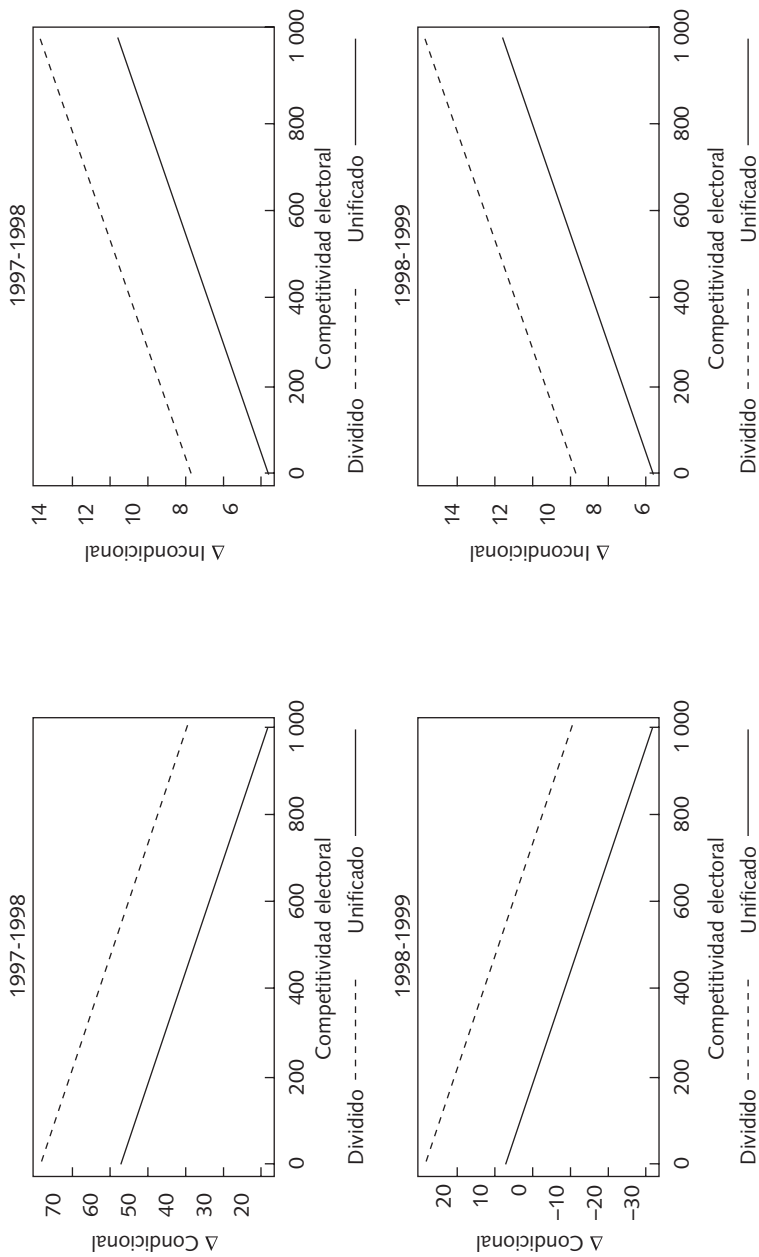


FIGURA 2. CONTINUACIÓN



* El estado promedio se creó para ilustrar los resultados estadísticos. Los cambios en los montos de las transferencias asignadas para el estado promedio se estimaron manteniendo constante cada variable en su valor promedio cada año con excepción de las variables de gobierno dividido y competitividad electoral. El valor de cada variable independiente para el estado promedio es igual a la media del número total de observaciones de cada variable independiente en cada año. Los dos cambios porcentuales que se presentan en cada gráfica se generaron al asumir que el estado promedio, de manera alterna, exhibe gobierno unificado o dividido.

es un estado, menores incrementos en los montos de fondos condicionados recibirá.

Se requirieron estudios de caso para explicar con detalle por qué los gobernadores de oposición han sido capaces de obtener en promedio más recursos federales, tanto de transferencias condicionadas como de no condicionadas. Sin embargo, este hallazgo puede explicarse por el hecho de que los gobernadores de partidos de oposición son responsables ante sus conciudadanos y necesitan demostrar resultados positivos en el servicio público, pues su desempeño en el gobierno es fundamental para obtener resultados electorales favorables y avanzar en su carrera política. Como se ilustra con una serie de ejemplos a lo largo del artículo, los gobernadores que pertenecen a partidos diferentes del PRI han sido muy activos y demandantes en el proceso de negociación asociado con la asignación de transferencias, y se han transformado en la práctica en negociadores muy efectivos. Una explicación plausible y complementaria puede ser que los funcionarios federales estén tratando de pacificar a los gobernadores de oposición, en particular para asegurar que políticas federales importantes (como los procesos de descentralización de la educación básica y de los servicios de salud) avancen sin mayores tropiezos.

Como se menciona al principio de esta sección, es posible analizar una serie de tiempo más larga para transferencias de recursos no condicionados (participaciones), pero no para fondos condicionados debido a inconsistencias en los datos proporcionados por el INEGI. El modelo estadístico que examina la asignación de transferencias de recursos no condicionados de 1989 a 1999 (es decir, el periodo que cubre las presidencias tanto de Salinas como de Zedillo) revela que el efecto de gobierno dividido verticalmente estuvo presente durante toda la década de 1990, aumentando así nuestra confianza en los resultados estadísticos presentados en el artículo.¹⁹

Se ha sugerido que entre los estados gobernados por la oposición se encuentran los más afectados financieramente por la descentralización de la educación básica de 1992. Los estados con subsectores educativos estatales grandes reciben, en promedio, transferencias federales menores por estudiante y tienen que

¹⁹ Los lectores interesados en los resultados de este modelo pueden consultar a la autora.

financiar, en gran medida con recursos propios, el costoso proceso de homologar los salarios y las prestaciones de los maestros estatales con los de los maestros federales que trabajan en el estado.

Era natural esperar, por un lado, que estos estados ejercieran presión sobre el gobierno central para recibir fondos adicionales que aliviaran esta carga financiera. Para el gobierno federal, por otro lado, era crucial auxiliar a estas entidades a fin de asegurar que el proceso de descentralización avanzara sin sobresaltos. Esto puede significar que, después de 1992, los estados gobernados por la oposición recibieron transferencias adicionales para ayudar a cubrir los costos asociados a la descentralización educativa. Ésta es una interesante explicación alterna de los hallazgos estadísticos presentados en este trabajo, donde se ha argumentado que las transferencias adicionales se explican en su mayoría por el surgimiento de gobiernos divididos verticalmente y por la competencia electoral subnacional.²⁰

Por desgracia, hasta donde sé, no hay datos confiables y precisos sobre el tamaño de los subsectores educativos estatales cuando la descentralización tuvo lugar o un poco antes. La magnitud de los subsistemas educativos estatales y federales (es decir, el número de alumnos, maestros y escuelas) y la cantidad de recursos monetarios que cada estado destinaba al subsistema estatal eran insumos cruciales para las delicadas negociaciones que tuvieron lugar entre la Secretaría de Educación y cada gobierno estatal. Así, cuando existen datos federales, suelen diferir marcadamente de los datos provistos por los estados (Lapít y Ulloa, 2000). Esta ausencia de datos impide estimar modelos estadísticos adicionales que incluyan una variable que indique el tamaño del subsector educativo en cada estado. Ésta sería la manera más directa de evaluar esta explicación alternativa de mis hallazgos. Otra posibilidad sería estimar la correlación entre el tamaño del sector educativo estatal, la presencia de gobierno dividido verticalmente y la competitividad electoral, pero este análisis enfrenta la misma restricción que hemos mencionado: no se dispone de datos confiables o completos. De este modo, el análisis detallado de esta explicación alternativa

²⁰ Agradezco a un dictaminador anónimo por sugerir esta interesante explicación alterna de los hallazgos estadísticos presentados en el artículo.

CUADRO 6. TAMAÑO DEL SUBSECTOR EDUCATIVO ESTATAL EN COMPARACIÓN CON EL SUBSECTOR FEDERAL (1992)

<i>Tamaño del subsector de educación estatal</i>	<i>Subsector estatal pequeño o inexistente</i>	<i>Subsector estatal mediano, subsector federal es más grande</i>	<i>Subsectores estatales y federales de igual tamaño</i>
Estados	<i>Aguascalientes (1998*)</i> <i>Baja California Sur (1999*)</i> Campeche Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca <i>Querétaro (1997)*</i> Quintana Roo Tabasco Tamaulipas	Coahuila Colima Chiapas <i>Chihuahua (1992*)</i> Durango <i>Guanajuato (1991*)</i> <i>Nayarit (1999)*</i> Puebla San Luis Potosí Sonora <i>Tlaxcala (1998)*</i> Yucatán <i>Zacatecas (1998)*</i>	<i>Baja California (1989)*</i> <i>Jalisco (1994)*</i> México <i>Nuevo León (1995)*</i> Sinaloa Veracruz
Número de estados gobernados por la oposición	3 de 12 25%	5 de 13 38%	3 de 6 50%

Fuente: Adaptado por la autora de Latapí y Ulloa (2000, p. 55). Nota: Estados gobernados por partidos de oposición al PRI en cursivas. * Indica que un estado es gobernado por un partido de oposición al PRI. Seguido del nombre del estado aparece entre paréntesis el año en el que el gobernador de un partido de oposición asumió el cargo por primera vez.

de la distribución de transferencias fiscales federales a los estados representa un importante tema para futuros esfuerzos de investigación.

Por el momento, sin embargo, presento la siguiente información que debilita la explicación alterna. Esta explicación cuestionaría seriamente las conclusiones centrales del artículo si, entre los estados, el surgimiento de gobiernos divididos verticalmente estuviera altamente correlacionado con la existencia de subsectores educativos estatales grandes: en otras palabras, si gobierno dividido verticalmente y competitividad electoral fueran de hecho sucedáneos del tamaño del subsector educativo estatal. El cuadro 6 agrupa a todos los estados mexicanos de acuerdo con el tamaño aproximado del subsector educativo estatal antes de la descentralización de 1992. Se identifica en cursivas a los estados gobernados por la oposición al menos durante parte del periodo estudiado en el artículo (1995-1999). El cuadro 6 establece contundentemente que el grupo de estados más afectados financieramente por la descentralización educativa de

1992 (aquellos con subsectores educativos grandes) es diferente del grupo de estados gobernados por partidos de oposición al PRI, lo cual sugiere, en el mejor de los casos, una correlación baja entre estas variables. La evidencia presentada en el cuadro 6 apoya el argumento central del artículo: gobiernos divididos verticalmente y elecciones competitivas son factores importantes para explicar los incrementos en los fondos federales transferidos a los estados. Las compensaciones que el gobierno federal pudo haber transferido a los estados con grandes subsectores educativos no pueden explicar estos incrementos en su totalidad.

CONCLUSIONES

Recordemos el arreglo constitucional simplificado que analizamos al principio del artículo. Cada uno de los sistemas federales prototípicos es una combinación diferente de los valores extremos de dos variables partidistas: el grado en el que un partido controla ambos niveles de gobierno (gobiernos unificados verticalmente o divididos verticalmente) y el grado en el que cada partido controla a sus asociados partidistas en el ámbito estatal (partidos políticos centralizados o descentralizados).

Considerando las preferencias de los actores, las acciones que tienen a su disposición y el arreglo institucional prevaleciente, he mostrado que ciertas combinaciones conducen a arreglos más descentralizados que otros. En particular, un tránsito de gobierno unificado verticalmente a dividido verticalmente suele descentralizar el sistema federal, es decir, suele convertir a los gobernadores en actores dominantes (o al menos más influyentes) en áreas de políticas públicas que el presidente controlaba previamente.

Mi argumento central es que este resultado específico del análisis teórico podría ser útil para explicar la transformación del sistema federal mexicano durante la década de 1990, especialmente con respecto a la arena fiscal. A partir de 1989, la competencia partidista en el ámbito subnacional hizo posible la primera instancia de gobierno dividido verticalmente y posteriormente el cre-

ciente número de casos de gobierno dividido. ¿La presencia de gobernadores de oposición al PRI descentralizó el sistema federal?


Para responder a esta pregunta, con la ayuda de modelos de datos de panel exploré los efectos de la competencia electoral subnacional y de la presencia de gobierno dividido verticalmente en la asignación de subvenciones federales condicionadas y no condicionadas a los estados durante la década de 1990. Los resultados muestran que hay correlación entre la asignación de transferencias de fondos federales y las variables puramente políticas: gobierno dividido verticalmente y competitividad electoral. En particular, los modelos señalan que los gobiernos estatales ajenos al PRI recibían en promedio incrementos mayores en la cantidad de transferencias asignadas que los dominados por el PRI.

¿Cómo explicamos estos hallazgos? El presidente tenía mucho menos influencia sobre las carreras políticas de los gobernadores de oposición que sobre los de su propio partido, de manera que era necesaria más negociación para alcanzar acuerdos sobre la distribución de transferencias de recursos condicionados y no condicionados a los estados. Estas negociaciones condujeron a la larga a criterios más claros y a asignaciones basadas en fórmulas. Además, los gobernadores de la oposición fueron mucho más agresivos que sus colegas del PRI en las discusiones sobre la distribución de transferencias federales, pues su futuro político depende de su desempeño en la gubernatura y de la fortuna electoral de su partido político. Por su parte, el presidente prefiere asignar cantidades de recursos relativamente mayores a los estados gobernados por la oposición, al menos para tres razones: *a*) para asegurar la cooperación de los gobernadores de oposición en políticas federales cruciales, tales como los procesos de descentralización; *b*) en el caso de transferencias de recursos condicionados, para reclamar crédito por obras o programas públicos realizados en el estado, con la esperanza de que el PRI pudiera beneficiarse de estas actividades en las siguientes elecciones subnacionales o nacionales, y *c*) para obtener el apoyo de los partidos de oposición en la aprobación de iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo en el Congreso federal.

En resumen, cuando los líderes subnacionales se eligen en comicios com-

petitivos, se vuelven más atentos a las necesidades de sus estados y menos sumisos ante el gobierno federal. Como resultado, los funcionarios federales se ven obligados a negociar con las entidades subnacionales para implementar políticas nacionales que las involucren. Este hallazgo es consistente con los descubrimientos de estudios sobre la operación del sistema federal brasileño durante la democratización (Abrucio y Samuels, 1997; Souza, 1999) y con los de investigaciones sobre las modificaciones constitucionales que permitieron la elección de gobernadores y alcaldes en Venezuela (Penfold-Becerra, 2004).

Para entender las acciones de los líderes subnacionales, este artículo subraya la importancia de investigar las perspectivas de las carreras políticas futuras de los funcionarios subnacionales y de identificar a los actores cuyo apoyo es decisivo para el avance de estas carreras. Por ejemplo, mientras que en Brasil las carreras políticas se construyen en el ámbito subnacional (lo cual suele privilegiar a las entidades subnacionales, por ejemplo en lo referente a la asignación de recursos financieros), en México y en Costa Rica, los políticos construyen sus carreras en virtud de ser miembros leales de partidos nacionales, lo cual se traduce con frecuencia en privilegiar los intereses nacionales sobre los subnacionales.

Por último, en este artículo he ilustrado que la transición de un régimen autoritario a uno democrático, en particular el surgimiento de gobiernos divididos verticalmente y de competencia partidista real, transforma el sistema federal e inclina la balanza del poder (aunque sea ligeramente) hacia los gobiernos subnacionales, lo cual descentraliza efectivamente el sistema. Este hallazgo es consistente con la afirmación general de que, en los sistemas federales, los factores sistémicos (como el tipo de régimen o las características del sistema de partidos) afectan la distribución del poder entre los actores políticos de los diferentes niveles (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004; Gibson, 2004). 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, Fernando Luiz y David J. Samuels (1997), "New Politics of Governors: Subnational Politics and Democratic Transition in Brazil", *Lua Nova*, núm. 40/41, pp. 137-166.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz (1995), "What to Do (and Not to Do) With Time-Series-Cross-Section Data", *American Political Science Review*, núm. 89, pp. 634-647.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in México*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bird, Richard M. y François Vaillancourt (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boadway, R. y D. Wildasin (1984), *Public Sector Economics*, Boston, Little & Brown.
- Cabrero, Enrique y Jorge Martínez (2000), "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Marcelo Giugale y Steven Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2001), *Índices de marginación 1975-2000*, México, Conapo.
- Courchene, Thomas y Alberto Diaz-Cayeros (2000), "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en Marcelo Giugale y Steven Webb (eds.), *Achievement and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.
- Diaz-Cayeros, Alberto (1997), *Political Responses to Regional Inequality. Taxation and Distribution in Mexico*, tesis doctoral en Ciencia Política, Duke University.
- Diaz-Cayeros, Alberto y Charles McLure (2000), "Tax Assignment", en Marcelo Giugale y Steven Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.

- Domínguez, Jorge I. (1999), "The Transformation of Mexico's Electoral and Party Systems, 1988-1997: An Introduction", en Jorge I. Domínguez y Alejandro Portes (eds.), *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, Nueva York, Routledge.
- Entrevista anónima B (2001), entrevista realizada por la autora, 12 de noviembre, Ciudad de México.
- Entrevista anónima A (2001), entrevista realizada por la autora, 26 de noviembre, Ciudad de México.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova (2004), *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fox, Jonathan (1994), "Latin America's Emerging Local Politics", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2, pp. 105-116.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza Willis (2001), "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics*, núm. 53, pp. 205-236.
- Geddes, Barbara (1999), "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?", *Annual Review Political Science*, núm. 2, pp. 115-144.
- Gibson, Edward L. (ed.) (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Giugale, Marcelo, Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven Webb (2000), "Overview", en Marcelo Giugale y Steven Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.
- González-Casanova, Pablo (1976), *La democracia en México*, México, Era.
- Goodspeed, Timothy (2002), *OECD Territorial Review of Mexico*, París, Documentos de la OECD.
- Greene, William H. (2000), *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Hernández-Chávez, Alicia (1996), "Las tensiones internas del federalismo mexicano", en Alicia Hernández-Chávez (ed.), *Hacia un nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

- Hernández-Trillo, Fausto (1998), "Fiscal Federalism in Mexico: How Are We Doing?", *Revista de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina*, número especial.
- Hiskey, Jonathan y Damarys Canache (2005), "The Demise of One-Party Politics in Mexican Municipal Elections", *British Journal of Political Science*, núm. 35, pp. 257-284.
- Hsiao, C. (1986), *Analysis of Panel Data*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000), *Anuario de los Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI.
- (2001), *Finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI.
- John, Peter y Hugh Ward (2001), "Political Manipulation in a Majoritarian Democracy: Central Government Targeting of Public Funds to English Subnational Government, in Space and Across Time", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, núm. 3, pp. 308-339.
- King, Gary (1990), "When Not to Use R-Squared", *The Political Methodologist*, vol. 3, núm. 2, pp. 11-12.
- Langston, Joy (2001), "Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico's PRI, 1988-2000", *Journal of Latin American Studies*, núm. 33, pp. 485-511.
- (2003), "Rising from the Ashes? Reorganizing the PRI's State Party Organizations After Electoral Defeat", *Comparative Political Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 293-318.
- Latapí, Pablo y Manuel Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Magaloni, Beatriz (2005), "The Demise of Mexico's One Party Dominant Regime. Elite Choices and the Masses in the Establishment of Democracy", en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mayhew, David (1987), "The Electoral Connection and the Congress", en Mathew McCubbins y Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 18-29.

- Merino, Mauricio (1992), *Fuera del centro*, México, Xalapa.
- (ed.) (1994), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México.
- Mesta-Delgado, Jesús (2002), entrevista realizada por la autora, 21 de octubre, Ciudad de México.
- Mizrahi, Yemile (1995), “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, pp. 177-205.
- Pardo, María del Carmen (1999), *La federalización educativa en México*, México, El Colegio de México.
- Penfold-Becerra, Michael (2004), “Federalism and Institutional Change in Venezuela”, en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Pindyck, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld (1998), *Economic Models and Economic Forecasts*, Boston, McGraw-Hill.
- Riker, William H. (1964), *Federalism. Origin and Significance*, Boston, Little Brown.
- Rohde, David (1979), “Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives”, *American Journal of Political Science*, núm. 23, pp. 1-26.
- Samuels, David J. (2003), *Federalism and Legislative Politics in Brazil*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Saucedo-Sánchez, José Alberto (1997), *Hacia el federalismo fiscal: la reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Souza, Celina (1999), “Federalism and Regional Interest Intermediation in Brazilian Public Policies”, *Public Administration and Development*, vol. 19, núm. 3, pp. 263-279.
- Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1999), “New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 31, pp. 673-710.
- Whitehead, Laurence (1996), “Comparative Politics: Democratization Studies”,

- en Robert Goodin y Hans D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Nueva York, Oxford University Press.
- Worthington, A. y B. Dollery (1998), "The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia", *Public Choice*, núm. 94, pp. 299-315.
- Wright, G. (1974), "The Economic Determinants of New Deal Spending", *Review of Economic Statistics*, núm. 26.