



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

a
d Autónoma de
o de los objetivos y políticas
4-2018, presenta la **Colección de**
u versión digital, resultado de la
Universitario emitida a través de la Dirección

Universitarios, editada por la Dirección General de
H, difunde el patrimonio científico, cultural y
ómico 2014-2018 de la Universidad. Es una colección
arre a los avances tecnológicos, modernizando su
de su valor académico. Los títulos publicados conforman
tífico de nuestra Universidad. Así, la **Colección** puede
e nuestro tiempo.

Universitario revelan aspectos si
nuestra Universidad en un momento de s
test
con singular claridad las convicciones de que
fronteras, al estar disponibles virtualmente

Universitarios se propone ser parte del
Editorial Universitario. Su producción
investigación referidos en el mejoramiento de

sonas y grupos colegiados de científicos y académicos con
igaciones, formulen sus propias preguntas y encuentren
conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos
o y ambiental del estado de Chiapas, la región y el país.
ramientas necesarias para que, a través del estudio
os y enriquecer humanamente su entorno.

de la necesidad de servir”

onio Ruiz Hernández
sidad Autónoma de Chiapas

COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS

Un análisis crítico del federalismo fiscal mexicano y el caso de Chiapas

Bruno Sovilla
Coordinador





RECTORÍA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO Y EL CASO DE CHIAPAS

Bruno Sovilla
Coordinador

DIRECTORIO

Mtro. Carlos Eugenio Ruiz Hernández
RECTOR

Mtro. Hugo Armando Aguilar Aguilar
SECRETARIO GENERAL

Mtro. Roberto Sosa Rincón
SECRETARIO ACADÉMICO

Lic. Erick Emmanuel Luis Gijón
ENCARGADO DE LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA

Mtro. Luis Iván Camacho Morales
SECRETARIO AUXILIAR DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Dra. María Eugenia Culebro Mandujano
DIRECTORA GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

Dr. Lisandro Montesinos Salazar
DIRECTOR GENERAL DE PLANEACIÓN

Lic. Víctor Fabián Rumaya Farrera
DIRECTOR GENERAL DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Mtra. Rocío Aguilar Sánchez
JEFA DE LA UNIDAD DE DIVULGACIÓN CIENTÍFICA
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



RECTORÍA
2014-2018

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS

Dr. Enrique Antonio Paniagua Molina
DIRECTOR

Mtro. Miguel Ángel Gómez López
SECRETARIO ACADÉMICO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

a
Autónoma de
de los objetivos y políticas
4-2018, presenta la **Colección de**
u versión digital, resultado de la
Universitario emitida a través de la Dirección

Universitarios, editada por la Dirección General de
H, difunde el patrimonio científico, cultural y
Unico 2014-2018 de la Universidad. Es una colección
arre a los avances tecnológicos, modernizando su
de su valor académico. Los títulos publicados conforman
tífico de nuestra Universidad. Así, la **Colección** puede
e nuestro tiempo.

Universitario revelan aspectos
nuestra Universidad en un momento de
test
con singular claridad las convicciones de que
fronteras, al estar disponibles virtualmente

Universitarios se propone ser parte del
Editorial Universitario. Su producción
investigación referidos en el mejoramiento de

onas y grupos colegiados de científicos y académicos con
igaciones, formulen sus propias preguntas y encuentren
conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos
o y ambiental del estado de Chiapas, la región y el país.
ramientas necesarias para que, a través del estudio
os y enriquecer humanamente su entorno.

de la necesidad de servir”

onio Ruiz Hernández
sidad Autónoma de Chiapas

COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS

Un análisis crítico del federalismo fiscal mexicano y el caso de Chiapas

Bruno Sovilla
Coordinador



UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO Y EL CASO DE CHIAPAS

D.R. © 2017. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
Boulevard Belisario Domínguez Km. 1081 sin número, Colina Universitaria,
Terán, C.P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México

D.R. © 2017. Bruno Sovilla (coordinador)

ISBN: 978-607-8459-56-8

Edición:

Dirección General de Investigación y Posgrado

Imagen de portada:

Bernardo O. R. De León

Colección:

Textos Universitarios (versión digital)

Coordinación General de la Colección:

María Eugenia Culebro Mandujano

Coordinación editorial:

Rocío Aguilar Sánchez

Diseño de la Colección:

Bernardo O. R. De León

**Este libro fue impreso con recursos del Programa "Fortalecimiento de la Calidad Educativa"
Reprogramación 2016 P/PFCE-2016-07MSU0001H-01**

La presente publicación ha sido evaluada y aprobada por pares académicos externos a la institución.

Dirección General de Investigación y Posgrado

Hecho en México (*Made in Mexico*)

"Dedicamos el trabajo a esa parte sana y honrada de la sociedad chiapaneca, para que se pueda concientizar y defender de los abusos del poder, asegurando un futuro más digno y próspero para sus hijos/as."

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

PRELIMINARES **13**

INTRODUCCIÓN **15**

UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL PARA MÉXICO **19**

SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MÉXICO:
IMPACTO EN EL ESFUERZO FISCAL DE LOS
GOBIERNOS ESTATALES **45**

LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL **81**

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO:
CHIAPAS Y NUEVO LEÓN **111**

LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS **133**

DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO
A NIVEL LOCAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE TILA-CHIAPAS **159**

CONCLUSIONES **197**

UNACH

PRESENTACIÓN

La Universidad Autónoma de Chiapas, en el marco de los objetivos y políticas del **Proyecto Académico 2014-2018**, presenta la **Colección de Textos Universitarios** en su versión digital, resultado de la convocatoria **Libro Digital Universitario** emitida a través de la Dirección General de Investigación y Posgrado.

La Colección de Textos Universitarios, editada por la Dirección General de Investigación y Posgrado de la UNACH, difunde el patrimonio científico, cultural y tecnológico enunciado en el **Proyecto Académico 2014-2018** de la Universidad. Es una colección con doble propósito editorial porque recurre a los avances tecnológicos, modernizando su producción, publicación y distribución; además de su valor académico. Los títulos publicados conforman escenarios para el desarrollo académico y científico de nuestra Universidad. Así, la **Colección** puede considerarse como una estrategia representativa de nuestro tiempo.

Los contenidos presentes en el **Libro Digital Universitario** revelan aspectos decisivos en la investigación de los estudiosos activos en nuestra Universidad en el momento de su publicación, al mismo tiempo que dan testimonio de la recepción en el ámbito de las Instituciones Educativas, que perciben con singular claridad las convicciones de que los libros digitales nos permiten cruzar las fronteras, al estar disponibles virtualmente en cualquier parte del mundo.

La Colección de Textos Universitarios se propone ser parte del quehacer universitario dentro del Programa Editorial Universitario. Su producción contribuirá a lograr los objetivos de docencia e investigación referidos en el mejoramiento de los programas educativos.

Hoy más que nunca, la sociedad necesita personas y grupos colegiados de científicos y académicos con mentes de capacidad crítica, que realicen investigaciones, formulen sus propias preguntas y encuentren sus propias respuestas; asimismo, que generen conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental del estado de Chiapas, la región y el país. Es tiempo de brindar a los lectores las herramientas necesarias para que, a través del estudio reflexivo, puedan transformarse a sí mismos y enriquecer humanamente su entorno.

“Por la conciencia de la necesidad de servir”

Mtro. Carlos Eugenio Ruiz Hernández

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

MAYO DE 2017

PRELIMINARES

Este libro es el fruto de un esfuerzo colectivo, al cual ha contribuido un grupo de brillantes estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH.

Cuando empecé a ocuparme del tema del federalismo fiscal y de su aplicación en México, hace algunos años, el esfuerzo descentralizador se estaba llevando a cabo, pero no había mucho interés, ni siquiera dentro de la academia, para estudiarlo. En las conversaciones con algunos colegas, me daba cuenta que la percepción de las relaciones fiscales entre el gobierno central y la periferia, con énfasis en el estado de Chiapas, era totalmente equivocada. Se pasaba de afirmaciones como “toda nuestra producción se va a otro lado”, y “mantenemos al resto del país”, a otras totalmente opuestas “con el zapatismo se ha creado una tubería de recursos que nos subsidia”.

¿Por qué pueden coexistir convicciones radicalmente distintas de las relaciones entre la periferia chiapaneca y el gobierno federal?

La respuesta obviamente es una sola: la ignorancia teórica y práctica de las relaciones fiscales intergubernamentales, o sea de las características del sistema fiscal mexicano.

Cuando me convencí de eso, es decir de la importancia de aclarar los avances teóricos de los estudios sobre federalismo fiscal y entender la real consistencia de las relaciones fiscales entre el estado de Chiapas y el gobierno central, empecé a insertar este tema de investigación en el curso de Finanzas Públicas que impartía en la Facultad de Ciencias Sociales.

En poco tiempo me di cuenta que el federalismo fiscal suscitaba mucho interés entre los estudiantes, aunque a la hora de pasar al trabajo duro de lecturas teóricas (prevalentemente revistas internacionales en idioma inglés) y de la búsqueda y trabajo de la información estadística, casi todos se echaban para atrás.

Afortunadamente, en un grupo de séptimo semestre, varios estudiantes se atrevieron a sumarse al esfuerzo que estaba empezando, con un interés y un empeño creciente. Tres de ellos sobresalieron en este trabajo y me pidieron que les asesorara las tesis de licenciatura, todas centradas en el tema del federalismo fiscal en Chiapas. Estos tres estudiantes son los coautores de este libro: Ana Deyci Torres Jiménez, Elmar Morales Sánchez y Alfredo Saragos López (recientemente galardonado por la UNAM con el I Premio Nacional de Investigación en Finanzas Públicas Estatales por su trabajo de tesis). Sucesivamente tuve la oportunidad de reencontrarme con Baltazar Mayo Mendoza, otro ex-alumno destacado, egresado de la FCS, que estudió la maestría en la Universidad de Barcelona, presentando una tesis sobre el federalismo fiscal mexicano, y que se sumó al esfuerzo que habíamos emprendido.

Termino subrayando el valioso trabajo de mis ex alumnos/as, provenientes de honradas familias humildes y trabajadoras, que investigando este tema complejo en condiciones no favorables han logrado resultados de excelente nivel, como demuestran los reconocimientos atribuidos por los mejores especialistas de finanzas públicas de este país. Espero que esto sea de estímulo para otros estudiantes, exhortándolos a no rendirse frente a las primeras dificultades, y a empeñarse a desarrollar investigaciones igualmente valiosas, en beneficio de los más humildes, cuyas condiciones de vida mejorarán sólo si otros como Alfredo, Baltazar, Deyci, Elmar, se esforzarán con su misma determinación y valentía.

INTRODUCCIÓN

El tema del federalismo fiscal está al centro del debate en México. Con el regreso al gobierno nacional del partido revolucionario institucional (PRI), se ha empezado a revertir el proceso de descentralización que tomó vigor en la segunda mitad de los 90. Por ejemplo el principal fondo de las aportaciones federales a las entidades que financia la educación básica, anteriormente denominado FAEB, ha sido convertido en el FONE (fondo de aportaciones para la nómina educativa), que atribuye al gobierno federal el pago de la nómina magisterial.

Por un lado sobran razones para justificar esta re-centralización. Casi todos los días salen en la prensa especializada noticias acerca del mal manejo de los recursos públicos en entidades y municipios. El último caso es el del ex-gobernador del estado de Veracruz, Duarte de Ochoa, al cual la auditoría superior de la federación atribuye un desvío de recursos públicos de 35 mil millones de pesos (El País, 5 de noviembre de 2016). Cabe aclarar que se trata solo del último caso de corrupción que ha tenido como protagonistas a gobernadores de estados. Entre los 10 mexicanos más corruptos de México, según la revista Forbes, había en 2013 cinco gobernadores o ex-gobernadores: Granier Melo (Tabasco), Yarrington (Tamaulipas), Moreira Valdés (Coahuila), Montiel Rojas (Estado de México) y Herrera Beltrán (Veracruz).

Por el otro hay quién sostiene, que se esté tirando el niño con el agua sucia: en lugar de corregir el proceso descentralizador para introducir esos mecanismos de rendición de cuentas que permiten una real auditoría del manejo de las transferencias federales en las en-

tidades, se renuncia a las ventajas de la descentralización que la teoría del federalismo fiscal ha ampliamente demostrado.

El objetivo de este libro es aclarar las incongruencias del proceso descentralizador en México, analizando las relaciones fiscales entre el gobierno federal y el estado de Chiapas, uno de los más pobres de la federación mexicana. Por tanto en los trabajos incluidos se discuten aspectos teóricos, históricos y empíricos del federalismo fiscal mexicano, sobre todo en relación al estado de Chiapas.

En el primer trabajo Sovilla presenta un cuadro general de la política fiscal en México en el periodo neo-liberal, en el cual se enmarcó el esfuerzo descentralizador a partir de los 90. A partir de algunas recientes contribuciones de la teoría económica post-keynesiana, se presentan y sopesan algunas propuestas de política fiscal, que buscan recuperar el papel de este instrumento para mejorar la distribución del ingreso e impulsar el crecimiento económico. Las políticas propuestas, que la literatura reciente califica como pre-distributivas, requieren de una acción del gobierno central, combinando dos medidas: un sustancial incremento del salario mínimo acompañado por un programa de creación de empleo formal que sólo el gobierno central puede realizar masivamente, en el marco de una visión teórica de las finanzas públicas que retoma las indicaciones de Lerner y del mismo Keynes sobre la llamada finanza funcional.

La propuesta sólo se ve viable si se logra una mayor centralización en la administración de los recursos públicos, como afirma la teoría del federalismo fiscal, según la cual las políticas redistributivas son eficaces siempre y cuando se ejerzan centralmente.

Los siguientes artículos entran directamente en el análisis del federalismo fiscal mexicano, en particular en relación al estado de Chiapas.

El trabajo de Mayo Mendoza presenta el problema central del federalismo fiscal mexicano, es decir la baja recaudación tributaria en los estados, que obliga a crear un sistema de transfe-

rencias para financiar el gasto descentralizado, que genera relaciones fiscales perversas y causa la ineficiencia del gasto público local. Uno de los principales resultados que se obtiene, es que conforme crece la recepción de transferencias del gobierno central, las autoridades locales tienen incentivos para hacer un menor esfuerzo por incrementar su recaudación local. Además, el autor incluye variables de poder político para explicar este fenómeno y encuentra que conforme los gobiernos estatales son fuertes, ya sea porque están respaldados por una amplia mayoría de votantes, por obtener un margen de victoria alto o por enfrentar una oposición muy fragmentada, los gobiernos en turno no se esfuerzan por aplicar los tributos cedidos por el gobierno central.

Sucesivamente Saragos López y Morales Sánchez introducen las principales contribuciones teóricas del federalismo fiscal, distinguiendo entre una primera y segunda generación de estudios. Los primeros trabajos desembocan en el teorema de la descentralización, de Oates, que precisa las condiciones en las cuales el federalismo fiscal resulta más eficiente que una gestión centralizada de las finanzas públicas. En los trabajos de segunda generación, la teoría del federalismo fiscal se ha beneficiado de los estudios de Kornai sobre las economías centralmente planificadas, haciendo hincapié en el concepto de restricción presupuestaria blanda que caracterizaría los gobiernos locales, cuando se financian a través de transferencias recibidas del gobierno central, y no con recursos propios (situación frecuente en los países en vía de desarrollo donde hay desequilibrios territoriales profundos). La conclusión importante es que la descentralización fiscal es un proceso más complejo en las economías menos desarrolladas, con importantes desequilibrios horizontales y verticales, que obligan a realizar una consistente transferencia de recursos hacia los gobiernos locales, mermando su gestión eficiente.

En el siguiente trabajo, Saragos López describe las características de las finanzas públicas en el estado de Chiapas, tanto por el lado de los ingresos que de los gastos. El autor presenta la evolución de los principales indicadores en el periodo neo-liberal, mostrando cómo el nivel

de dependencia ha aumentado, y proponiendo una original comparación con Nuevo León, otro estado de la república mexicana en condiciones económicas muy distintas.

La contribución de Morales Sánchez se concentra en el estudio de la deuda estatal en Chiapas, comparándola con las otras entidades del País. El investigador analiza el incremento de este indicador y las causas a la luz de los últimos estudios sobre federalismo fiscal. El cuadro que emerge es preocupante, poniendo en tela de juicio la acción de los administradores chiapanecos y evidenciando una red de relaciones fiscales perversas entre el gobierno del estado y el gobierno federal, en evidente desprecio de las leyes existentes, cuyos costos recaen sobre los contribuyentes.

Por último, y diríamos *“last but not least”*, la investigación de Torres Jiménez en el municipio de Tila, demuestra como los problemas evidenciados en la relación entre finanzas centrales y estatales, que la segunda generación de estudios sobre federalismo fiscal había detectado, se reproducen a un nivel inferior entre el estado y el municipio. A la creciente disponibilidad de transferencias a través del FAIS en el caso de Tila, no corresponde una mejoría en las condiciones de vida de sus habitantes, que en su gran mayoría siguen viviendo en condiciones de extrema pobreza. La investigadora denuncia la opacidad en el uso de los recursos públicos transferidos al municipio, la falta de mecanismos de rendición de cuentas de los administradores, las actitudes paternalistas de los niveles superiores de gobierno que repercuten en una gestión ineficiente e ineficaz de los abundantes financiamientos obtenidos, que lejos de repercutir en una mejoría en los indicadores socio económicos, se despilfarran y se mantienen concentrados en pocas manos.

En conclusión, todos los trabajos demuestran las incongruencias del proceso de descentralización fiscal en el caso de Chiapas, y la mayoría considera la recentralización como una medida necesaria. Al parecer los tiempos no son todavía maduros en México, para una acción descentralizadora cuya eficiencia ha quedado demostrada por los estudiosos más reconocidos. El federalismo fiscal sigue siendo un lujo que sólo los países más desarrollados se pueden permitir.

UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL PARA MÉXICO

BRUNO SOVILLA

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL PARA MÉXICO

Bruno Sovilla*

RESUMEN

Se propone una discusión del dogma de las finanzas sanas (disciplina fiscal), mostrando que contribuye a la contracción de la demanda interna, por tanto al estancamiento económico y a la inequitativa distribución del ingreso. Se demuestra que existe otro paradigma teórico en tema de finanzas públicas, que vale la pena ser discutido e implementado: la finanza funcional. En este enfoque alternativo, se sugiere aplicar políticas distributivas que actúen sobre el mercado laboral, incrementando el salario mínimo y haciéndolo efectivo con la creación directa de empleo formal por parte del estado, que actuaría como empleador de última instancia (ELR por su sigla en inglés), sin insistir con políticas re-distributivas tradicionales que han mostrado toda su ineficacia en México.

Este cambio radical en la política fiscal, pone también en tela de juicio la descentralización de la gestión del gasto público, cuyos resultados han sido totalmente insatisfactorios.

Palabras clave: pleno empleo, salario mínimo, desigualdad, políticas pre-distributivas.

JEL: D31, F66.

* Dr. En Política Económica y profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas.
Email: brunosov@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En este artículo pretendemos dar algunas sugerencias para la elaboración de una política fiscal alternativa a la que se ha implementado en el periodo neo-liberal.

Partimos de una evaluación crítica de los resultados macroeconómicos de la política fiscal en las últimas tres décadas, que no ha impulsado el crecimiento económico y tampoco ha permitido una re-distribución del ingreso. Demostramos que estos fracasos son consecuencias de la aplicación del enfoque teórico neoclásico, según el cual las finanzas públicas deben seguir el principio del equilibrio entre ingresos y gastos, la llamada *disciplina fiscal*, en el marco de una presencia mínima del estado dentro del sistema económico.

Sucesivamente aclaramos los principios de la finanza funcional, insertándolos dentro de la *teoría monetaria moderna* que deriva de la visión *chartalista* del dinero. Sobre esta base proponemos una política fiscal alternativa, que privilegia los objetivos del pleno empleo y de la pre-distribución del ingreso, dejando a un lado el fetiche neoclásico del equilibrio presupuestario. Consideramos que es posible dentro de una economía de mercado fijar el gasto público para obtener el pleno empleo y reducir la desigualdad, sin embargo hay que utilizar instrumentos no convencionales.

En México no se ha logrado reducir la desigualdad combinando una recaudación progresiva y el gasto social, maniobra que ha dado resultado en países con mayores niveles de desarrollo. Por tanto hay que moverse en otra dirección, no esperando que el ingreso se concentre para luego redistribuirlo, sino interviniendo en el mercado del trabajo con medidas que promuevan la creación de empleo y el incremento del poder de compra de los trabajadores más pobres, es decir con una acción pre-distributiva.

Consideramos además que esta reforma fiscal requiere una recentralización de la administración de los recursos públicos. El *nuevo federalismo* que se ha implementado en los años 90, ha deter-

minado un incremento de las transferencias a los estados, tanto de las condicionadas (aportaciones) que las no condicionadas (participaciones). Eso ha contribuido, como en el caso del fondo de aportaciones para la educación básica (FAEB), a una gestión poco transparente y por ende ineficiente de los recursos públicos. La re-centralización del gasto (actualmente casi la mitad se ejerce en las entidades) no significaría una reducción del gasto público *per cápita*, sobre todo en las zonas más pobres del país, todo lo contrario. En el marco de la reforma fiscal que sugerimos, el gasto público *per cápita* crecería de manera significativa sobre todo donde se concentra la pobreza, pero los recursos no serían administrados por entidades y municipios sino por una estructura que depende directamente del gobierno federal. Obviamente no se trata solo de re-centralizar el pago de las nóminas magisteriales, sino de incrementar el gasto público redefiniendo el gasto social, que tiene que ser finalizado a lo productivo y no a programas asistencialistas. Nuestra propuesta va en esa dirección.

LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL PERIODO NEO-LIBERAL: ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO NACIONAL

La política fiscal puede constituir una importante herramienta para incrementar el crecimiento económico y garantizar una redistribución equitativa de la riqueza nacional.

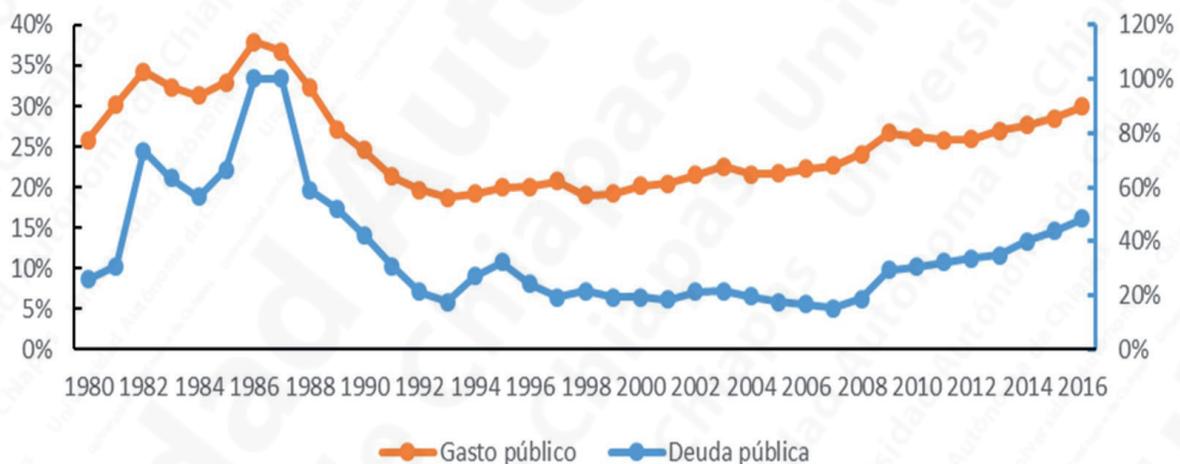
En un enfoque keynesiano los dos objetivos de la política fiscal son, el pleno empleo y la reducción de la desigualdad que una economía de mercado necesariamente genera (fallo del mercado).

Los instrumentos a disposición del gobierno para llevar a cabo la política fiscal son la determinación del nivel y composición de los ingresos y de los gastos públicos. La maniobra expansiva, que pretende crear nuevo empleo aumentando la demanda agregada, se concreta en un incremento del gasto público (directo e indirecto) y/o una reducción de los impuestos. Los respectivos efectos multiplicadores son distintos, siendo el multiplicador del gasto directo (G) el más alto.

La ofensiva neo-liberal que también en México se ha logrado imponer a partir de la crisis de la deuda (1982), se caracteriza en cuanto a la política fiscal por una aversión, que Kalecki (1977, p. 159) definiría ideológica, hacia la presencia del estado dentro del sistema económico. El pensamiento neo-liberal hace propias las conclusiones de la teoría neoclásica, considerando que un peso gastado por el estado es un peso quitado al consumo o peor a la inversión privada (efecto expulsión del gasto público). La política fiscal correcta sería la que se da en un contexto de disciplina fiscal ($G=T$), y de un bajo nivel de gasto público. Se considera que así el estado crea las condiciones propicias para que la inversión privada, tanto interna como externa, pueda florecer, ya que éste sería el único motor del crecimiento económico.

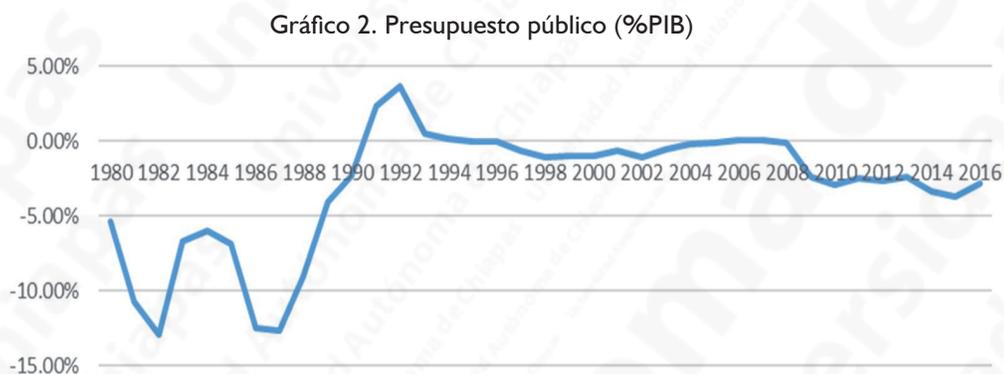
El gráfico 1 muestra la disminución del gasto público y de la deuda pública, en relación al PIB en México en el periodo 1980-2016, a demostración de un cambio radical en la política fiscal, después de los años del despilfarro y del desequilibrio macroeconómico de los 80.

Gráfico 1. Gasto presupuestal consolidado (eje izquierdo) y deuda pública total (eje derecho) en % PIB



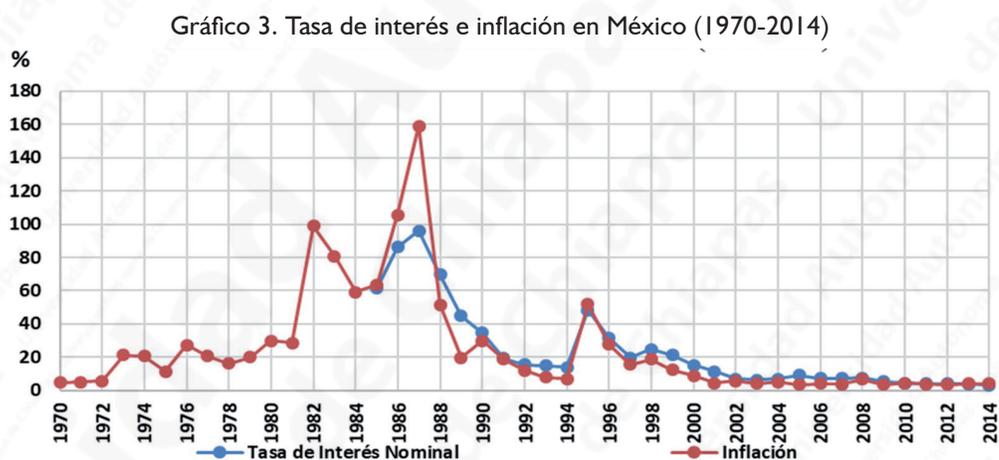
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En el gráfico 2 observamos la evolución del presupuesto público en relación al PIB en el periodo neo-liberal. Después de los terribles 80, la disciplina fiscal ha caracterizado las políticas de todos los gobiernos, y solo últimamente han aparecido nuevamente pequeños *déficit*.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Los economistas neo-liberales consideran que se trata de un logro indiscutible de los gobiernos de este periodo, que ha permitido reducir la tasa de inflación y las tasas nominales de interés (gráfico 3), además de contribuir a atraer capitales extranjeros en gran cuantía.

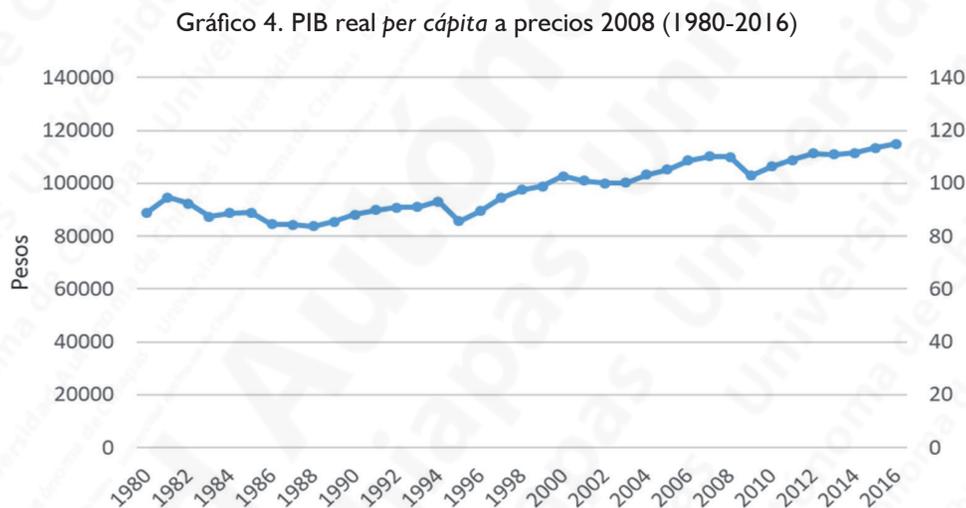


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (las tasas de interés son la de los CETES a 28 días)

Sin embargo cabe la siguiente pregunta: ¿la disciplina fiscal con un bajo nivel de gasto público y la lograda estabilidad macroeconómica, representa en sí un objetivo de política económica o debe ser evaluada a la luz de otros indicadores que serían los objetivos últimos y esenciales de la política económica, es decir el pleno empleo y una más equitativa distribución del ingreso nacional?

En nuestra opinión la respuesta tiene que ser la segunda. Es decir: la eficacia de una política económica, se debe medir en relación a su contribución para lograr los objetivos del pleno empleo, con una redistribución del ingreso que reduzca las desigualdades sociales, disminuyendo la pobreza y riqueza extrema.

La siguiente gráfica muestra el crecimiento económico en México en la etapa neo-liberal.



Fuente: www.inegi.gob.mx (elaboración propia)

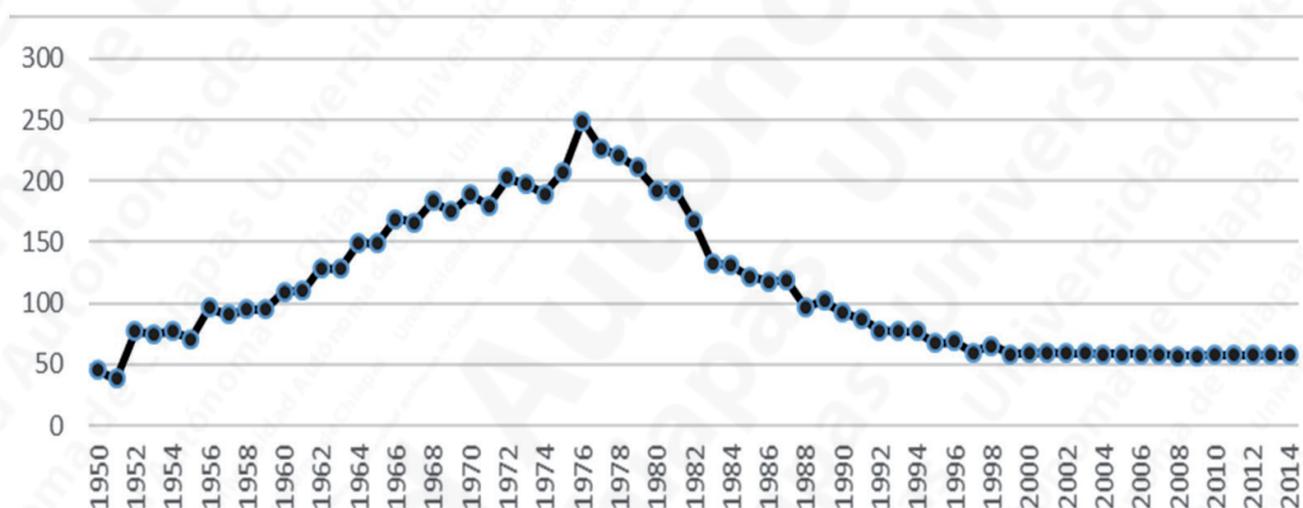
Es evidente que la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* ha sido modesta en este periodo, con un promedio anual del 0.8%. Aplicando la *regla del 70* significa que iharán falta 87 años y medio para que el PIB *per cápita* se duplique!

Obviamente este resultado insatisfactorio no se puede atribuir sólo a la política fiscal, sin embargo cabe preguntarnos: ¿es conveniente mantener la disciplina fiscal?

El otro problema que vale la pena considerar es el redistributivo: ¿cómo ha cambiado la situación en el país en este periodo de políticas neo-liberales en relación a la redistribución del ingreso? Recordamos que la redistribución se puede valorar a tres niveles: factorial, personal, espacial.

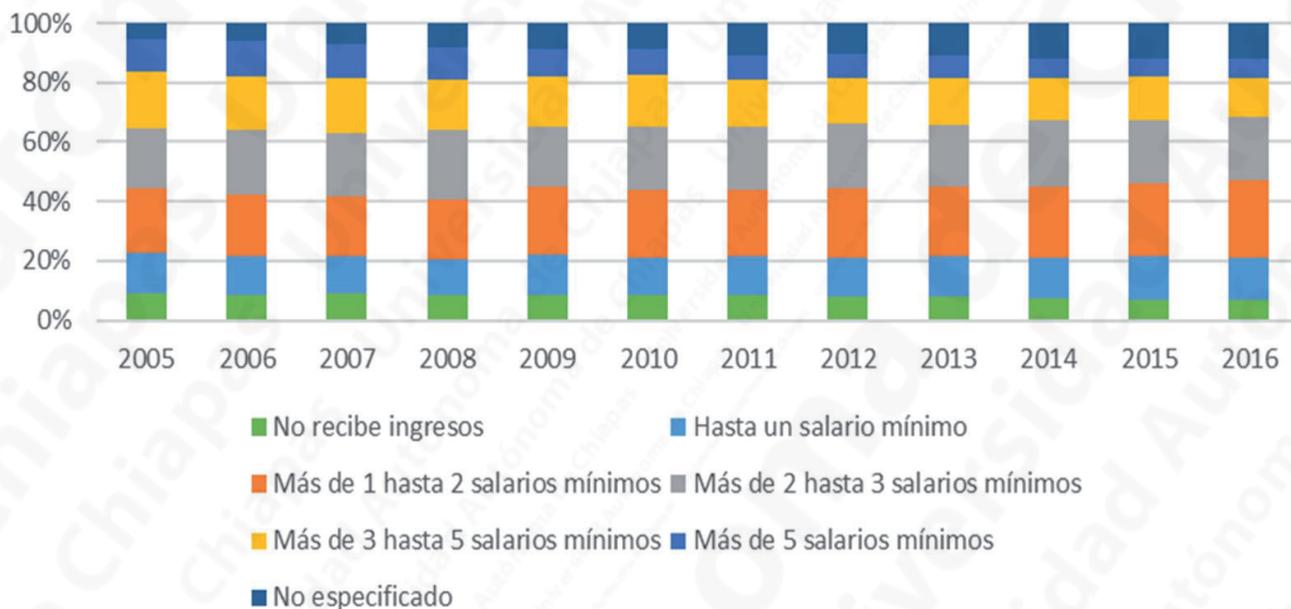
Tomando en cuenta la remuneración del trabajo, las dos gráficas siguientes muestran la importante reducción del poder de compra del salario mínimo a partir de 1976 (gráfico 5a) y la composición de la fuerza de trabajo en base a sus ingresos calculados como múltiplos del salario mínimo (gráfico 5b).

Gráfico 5a. Salario Mínimo Real en México (pesos de 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Gráfico 5b. Población ocupada por niveles de ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos Enoe (I trimestre de cada año)

No es exagerado hablar de una verdadera “emergencia salarial”: frente a una reducción del 70% del poder de compra del salario mínimo en la etapa neo-liberal, más de la mitad de los ocupados en México gana actualmente menos de 2.5 salarios mínimos¹. Podemos concluir que *grosso modo* un poco más de la mitad de los ocupados mexicanos tienen hoy día un poder de compra inferior al que tenía el receptor de un salario mínimo en 1980 (aproximadamente ¼ de la población económicamente activa en ese año).

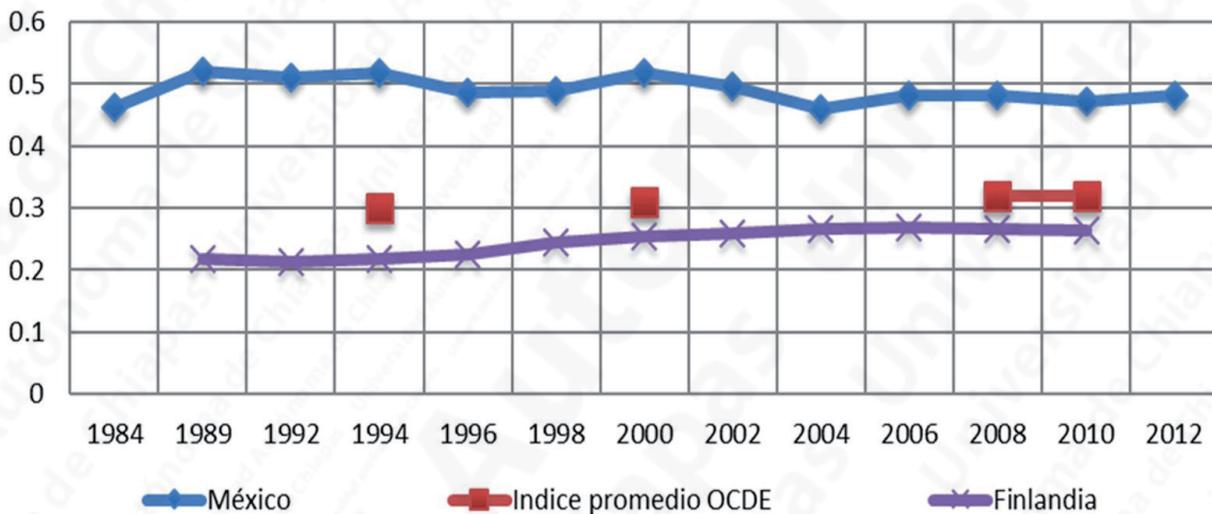
Desde el punto de vista de la distribución personal del ingreso, la situación tampoco ha mejorado. Si utilizamos el coeficiente de Gini como índice de desigualdad, este se ha man-

¹ Estamos aplicando el cálculo contenido en la propuesta del jefe de gobierno del D.F., M.A. Mancera, que estima en 170\$ el nuevo salario mínimo para recuperar el poder de compra perdido en la etapa neo-liberal, es decir 2.5 veces aproximadamente su valor actual.

tenido en sus altos valores (cerca de 0.5), lo cual indica una fuerte concentración del ingreso (recordamos que el índice varía entre 0 y 1, donde el valor 0 corresponde a una distribución perfectamente equitativa y el valor 1 a la concentración extrema).

En el gráfico 6 comparamos la desigualdad del ingreso en México en relación al promedio OCDE y a un país en este aspecto “virtuoso” como Finlandia. Como vemos en México el coeficiente se mantiene cerca de 0.5, un 40% más alto que el promedio OCDE, de casi 0.3, y casi el doble del índice de Finlandia (uno de los países con menor desigualdad en la distribución del ingreso).

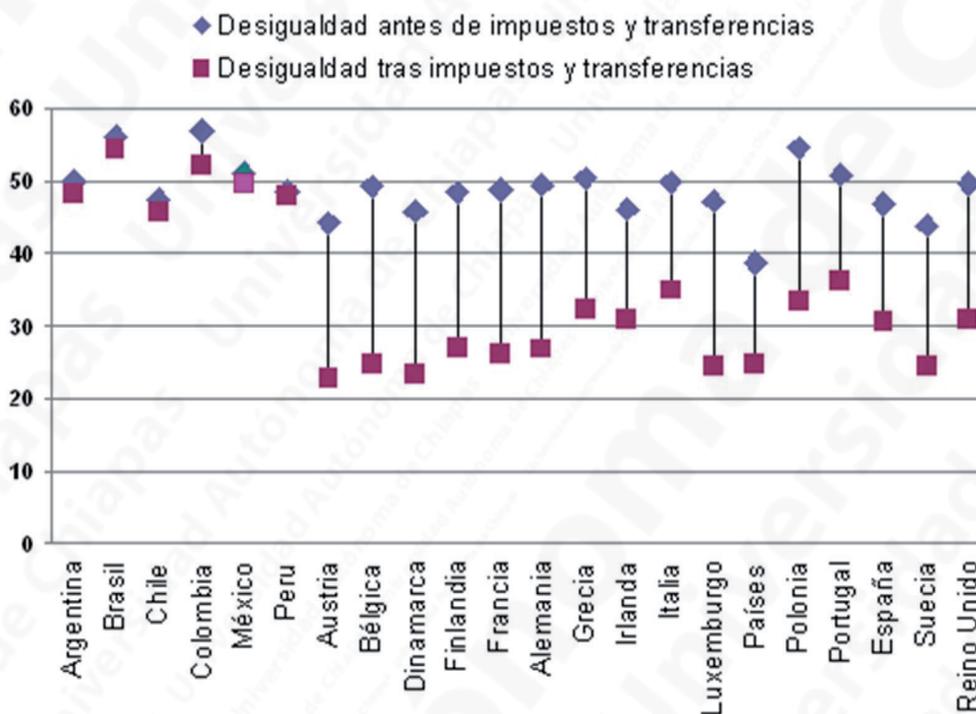
Gráfico 6. Coeficiente de Gini (comparación entre México, OCDE y Finlandia)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE (2014)

En el gráfico 7 se evidencia la ineficacia de la política redistributiva en México (en general en América Latina), en comparación con algunos países de la OCDE.

Gráfico 7: Coeficiente de Gini antes y después de los impuestos (2009)



Como vemos, en todos los países de América Latina, incluyendo a México, la maniobra fiscal no modifica el coeficiente Gini de manera significativa, mientras que en algunos países de la OCDE (como Dinamarca, Bélgica, Finlandia) se reduce a la mitad.

En otras palabras: si el mercado actúa en todos los lados como mecanismo de concentración del ingreso, hay países que logran reducir la desigualdad combinando una acción recaudatoria que se concentra en los altos ingresos con transferencias al sector más pobre. En México esta acción es totalmente ineficaz, ya que el Gini se mantiene prácticamente constante.

También en términos espaciales el objetivo re-distributivo no se ha alcanzado, al contrario las diferencias regionales han crecido a pesar, como veremos, de una descentralización fiscal, *el nuevo federalismo*, que pretendía revertir esta situación.

Si calculamos el PIBE *per cápita* de los tres estados más pobres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) en relación al de tres de las entidades más ricas del país (Nuevo León, Baja California Sur y Jalisco), observamos que la brecha se ha alargado, pasando del 44% en 1980 al 36.1% en 2012.

En este cuadro tan desolador, ¿cuál es la responsabilidad de la política fiscal? ¿Es posible plantear una acción pública a través de la política fiscal que pueda lograr mejores resultados tanto en términos re-distributivos que de crecimiento de la producción y del empleo?

A continuación abordaremos el problema inicialmente en un nivel teórico, comparando la disciplina fiscal neo-liberal con la finanza funcional propuesta por algunos economistas post-keynesianos. Sucesivamente propondremos una alternativa de política fiscal para el crecimiento con reducción de la desigualdad.

En la última parte señalaremos algunas incongruencias del sistema fiscal descentralizado por el lado del gasto que se ha introducido en el país, a partir de los años 90, que requiere cambios fundamentales en las relaciones fiscales intergubernamentales. Consideramos que estos cambios representan una *condicio sine qua non* para implementar una reforma fiscal eficaz en el plan redistributivo y generadora de empleo.

DISCIPLINA FISCAL VS. FINANZA FUNCIONAL: UN DEBATE ABIERTO

Antes de la publicación de la Teoría General de Keynes (1936) el pensamiento económico dominante (que a partir de ahora denominaremos *ortodoxo*) en el plan de las finanzas públicas consideraba el equilibrio entre ingresos y gastos públicos como un factor estabilizador macro-económico indispensable en las economías capitalistas.

Simplificando el razonamiento es el siguiente: el sector público actúa con las mismas restricciones del sector privado, si gasta un peso más de lo que recauda, tiene que pedirlo

prestado a las familias o a las empresas, reduciendo de esa misma cantidad el ahorro con el cual financiar la inversión privada. En otras palabras, el gasto público deficitario (el que no viene financiado inmediatamente con impuestos) desplaza en razón 1:1 la inversión privada y con eso perjudica el proceso de acumulación de capital que es el factor principal de crecimiento en el largo plazo (“*crowding-out effect*”).

La deuda pública que se va acumulando para financiar el gasto deficitario se convierte además en un factor de inestabilidad macro, que frena la entrada de capitales del resto del mundo, elemento muy importante sobre todo en los países en vía de desarrollo cuyo mercado interno de capitales es poco consistente.

La alternativa a la emisión de deuda pública para financiar el gasto deficitario, sería la *mone- tización* del mismo. En este caso, el banco central acredita en la cuenta corriente del gobierno la suma necesaria para financiar el déficit público, en cambio de la entrega al mismo banco de una cantidad de activos (deuda pública) del mismo valor², o como financiamiento (préstamo).

La consecuencia sería un exceso de dinero en circulación, que causaría según el enfoque *ortodoxo* un aumento en los precios de los bienes y servicios, o sea presiones inflacionarias crecientes. Como en el primer caso, se compromete la estabilidad macroeconómica, disminuye la llegada de capitales del resto del mundo. La inflación perjudica al sector exportador mermando su productividad y se alteran las relaciones financieras a favor de los deudores que ven reducido el valor real de su deuda, y afectando a los acreedores. Habrá además, una redistribución regresiva del ingreso nacional, ya que los trabajadores pobres del sector informal no pueden adecuar fácilmente sus ingresos según el incremento del índice de precios, a diferencia de los empresarios y de los trabajadores sindicalizados de la economía formal.

² Esta se denomina operación de mercado abierto.

Como decíamos, con la obra de Keynes y de otros pensadores críticos hacia la economía *ortodoxa*, como Kalecki y Kaldor, se desarrolla un pensamiento macroeconómico crítico hacia la economía neoclásica. En el campo de las finanzas públicas este enfoque alternativo se denominó *funcionalista*, destacando la obra de Lerner (1943).

Si partimos de la identidad macroeconómica fundamental sin sector exterior y tomando en cuenta su carácter de identidad contable, será:

$$S-I=G-T$$

Dónde: S, I representan el ahorro y la inversión privada, G el gasto público directo, T los ingresos tributarios al neto de las transferencias. En la interpretación ortodoxa, asumiendo disciplina fiscal ($G=T$), el sector privado está en equilibrio ($S=I$). Con el gasto deficitario ($G>T$), el sector privado debe generar un superávit ($S>I$) exactamente igual que lo financie, por tanto una parte del ahorro privado se tiene que utilizar para financiar el déficit público, en lugar de ir todo hacia la inversión como debería (este es el efecto desplazamiento de la inversión mencionado por los *ortodoxos*).

La interpretación funcionalista es totalmente distinta. Considera que las economías de mercado tienden *naturalmente* a bajos niveles de inversión, por tanto en el sector privado el superávit es la situación más frecuente. El *déficit* público es la única manera (en una economía cerrada)³ de absorber el exceso de ahorro privado, evitando la contracción del PIB. En otras palabras, si el esta-

³ En economía abierta el exceso de ahorro puede también dirigirse hacia afuera, creando un flujo de capital que sale hacia otros países. Es el caso por ejemplo de Alemania, cuyos superávit de cuenta corriente absorbe el exceso de ahorro interno, se generan préstamos a los países con déficit del sector exterior, como Grecia y España.

do no gastara por encima de sus ingresos, utilizando el exceso de ahorro privado para financiar el déficit, la identidad se reestablece a través de una contracción del ingreso nacional (Sawyer, 2011) que reduce el ahorro (según los keynesianos el ahorro privado depende del ingreso nacional).

Después de aclarar que el pleno empleo es técnicamente posible en una economía capitalista, Kalecki (1977) menciona que el déficit público es uno de los tres instrumentos para lograrlo. Se trata de un déficit permanente y no de un déficit cíclico (que aparecería cuando hay una contracción de la economía y sería compensado por un superávit en la fase de expansión), y tendría como única restricción el alcance del pleno empleo⁴. Kalecki rechaza el punto de vista *ortodoxo*, que existan variables como la tasa de interés que equilibran oferta y demanda de ahorro, y asume que ahorro e inversión privados dependen del nivel de actividad económica.

Otra posición más radical dentro del enfoque funcionalista, es la que se expresa dentro la *teoría monetaria moderna*, que se basa en la teoría *chartalista* del dinero. Según estos autores (Wray, Mitchell, Mosler entre otros) que se rehacen al Keynes del “*Treatise on Money*” y a Minsky, la compra-venta de deuda pública por el banco central tiene como objetivo modificar la tasa de interés de esos activos y la tasa interbancaria. En la visión *chartalista* el dinero es una creación del estado y una determinada moneda circula y es aceptada por el público porque el gobierno cobra los impuestos en esa misma moneda. La soberanía es un elemento constitutivo del estado moderno, y en el plan monetario se expresa como el poder de emitir dinero y obligar a los ciudadanos a pagar los impuestos en esa moneda.

A fin de recibir el dinero necesario para el pago de impuestos, la población vende al estado bienes y servicios (incluyendo el trabajo de los servidores públicos). Sin embargo los impuestos no se deben determinar al nivel del gasto, ya que estas dos variables responden a objetivos dis-

⁴ El funcionalismo se opone tanto a la neutralidad fiscal como a la idea del presupuesto cíclico.

tintos y el equilibrio presupuestario sería una excepción, jamás la regla. El gasto público se debe fijar al nivel compatible con el pleno empleo, y se financia abonando en las cuentas de los beneficiarios las cantidades que les corresponden (con la intermediación de los bancos comerciales). La recaudación tributaria elimina parte del dinero que se puso en circulación y genera la “confianza” entre los ciudadanos sobre la moneda, obligándolos a aceptarla para pagar los impuestos.

El gobierno no es una empresa y cuando gasta no necesita recaudar (o haberlo hecho), ya que el banco central acredita la cantidad de dinero necesaria en las cuentas corrientes que los bancos comerciales tienen abiertas en la misma institución monetaria central, y que representan las reservas de los bancos comerciales. Si el país tiene soberanía monetaria, es decir emite una propia moneda, la capacidad de imprimir este dinero por parte del banco central es ilimitada, ya que los costos de producción son casi nulos. El dinero se crea “del nada”, y no es necesario observar ninguna relación entre ingresos y gastos públicos.

¿RE-DISTRIBUCIÓN O PRE-DISTRIBUCIÓN?

Uno de los objetivos principales de la política fiscal es la re-distribución del ingreso. El trabajo de Kuznets pretendió demostrar que la acción re-distributiva en un inicio va en detrimento del crecimiento económico, porque penaliza a la clase capitalista, por tanto la inversión productiva que realiza, reduciendo sus ganancias netas para transferirlas a los pobres. Sin embargo el mismo Kuznets mostró que la relación entre crecimiento y desigualdad se puede representar como una campana, donde hay un valor del ingreso per cápita que corresponde a la máxima desigualdad, de allí en adelante el crecimiento del PIB *per cápita* se asocia a una reducción del coeficiente de Gini.

La explicación más sencilla de este resultado empírico es que inicialmente, por bajos valores del PIB *per cápita*, el crecimiento se da a través del capital físico, o sea de la inversión en maquinarias y equipos, por tanto se favorece la inversión concentrando el ingreso en la clase

capitalista. Si se reduce el ingreso neto de los capitalistas, ellos invierten menos y eso afecta el crecimiento económico.

Sin embargo, cuando el país alcanza un nivel suficientemente alto en el PIB *per cápita*, el motor del crecimiento es el capital humano más que el capital físico. El incremento del capital humano requiere una mayor inversión en educación básica y en todo lo que contribuye a generar nuevo conocimiento (I+D). Por tanto hay que incrementar el gasto social, y eso significa que parte de los impuestos pagados por los ricos se tiene que utilizar para financiar un gasto que va a beneficiar sobre todo el sector de la población de menores ingresos. Es decir, crecimiento y redistribución resultan ser objetivos totalmente compatibles.

Algunos autores, como el mismo Kalecki, habían aclarado que la restricción al crecimiento proviene normalmente de un bajo nivel de demanda. Considerando que el sector de la población de menor ingreso tiene una propensión al consumo más alta, una re-distribución del ingreso “de ricos a pobres”, incrementaría el consumo agregado y la demanda efectiva. Kalecki considera por tanto que la política re-distributiva es una de las tres medidas que pueden estimular el crecimiento⁵.

En su último trabajo que en poco tiempo se ha convertido en un “*best-seller*” mundial, el economista francés Piketty (2014) ha puesto el problema distributivo al centro de la atención, demostrando con una amplia documentación estadística, como en los principales países capitalistas existe una tendencia estructural a la concentración del ingreso, que el resume en la desigualdad: $r > g$ (donde “*r*” es la tasa de remuneración del capital y “*g*” la tasa de crecimiento

⁵ Las otras dos son el estímulo a la inversión privada y el gasto público deficitario. Sin embargo en otra contribución sobre el sector exterior, Kalecki considera este sector como el principal motor para el crecimiento económico, ya que a diferencia de los otros, no enfrenta ninguna restricción en la disponibilidad de divisa, porque el impulso a la demanda viene por las exportaciones netas que genera una mayor entrada de divisa extranjera con la cual poder financiar el incremento de importaciones que la mayor demanda agregada genera.

del PIB). En ausencia de una acción re-distributiva por parte del estado, en las economías capitalistas el ingreso se iría progresivamente concentrando siempre más, lo cual representa una obvia amenaza a la estabilidad social y política.

Piketty sugiere la adopción de un impuesto progresivo al capital mundial como la mejor solución, tratándose de una acción con un elevado potencial re-distributivo, es decir capaz de transferir montos elevados de riqueza acumulada.

El trabajo de Piketty representa sin duda una importante contribución que demuestra la tendencia hacia la concentración del ingreso y del capital dentro de una economía de mercado, la propuesta sin embargo parece poco aplicable (él mismo la considera utópica), sobre todo en un país como México.

El único impuesto que puede reducir sensiblemente la desigualdad en México, es el impuesto sobre la renta (ISR). En el periodo neo-liberal se observa una gradual reducción del impacto re-distributivo de este impuesto, con una continua reducción de las tasas marginales superiores (actualmente la tasa marginal más alta es del 35%, mientras era del 60.5% en 1986). Por contrario se ha incrementado el IVA (impuesto por su naturaleza regresivo) y han habido varios intentos, hasta ahora fracasados, de extenderlo a la compra de alimentos y medicamentos, o sea a la compra de bienes de primera necesidad, cuya demanda se concentra en el sector más pobre de la población.

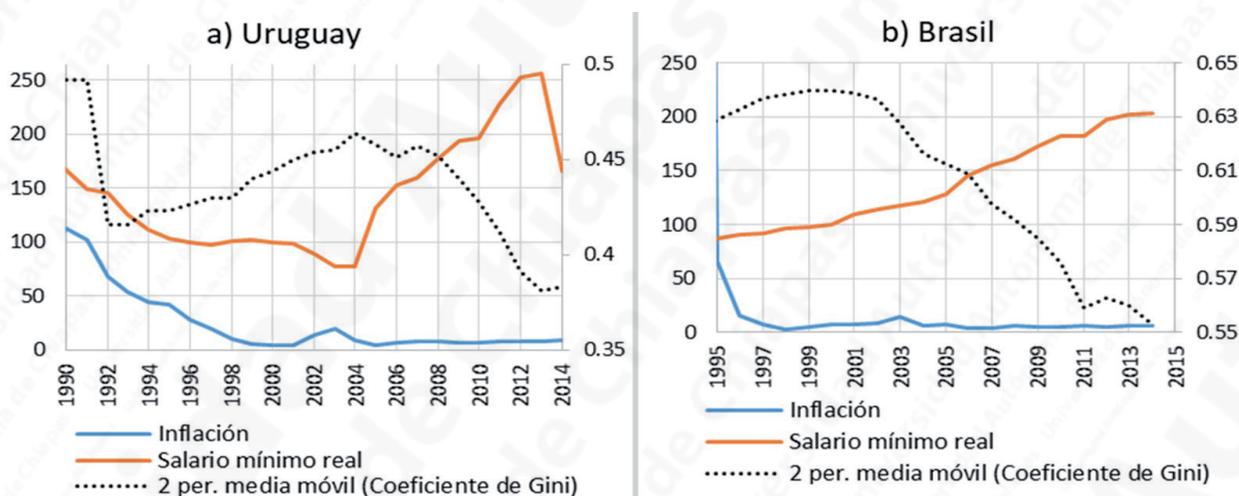
Esto indica que en países como México, donde una élite controla la economía e influye considerablemente en la toma de decisiones, siendo representada en las instituciones u ocupándolas ella misma, no es viable tratar de aplicar medidas re-distributivas. Al contrario, a pesar de la grave concentración del ingreso y el patrimonio, las medidas de política tributaria van en la dirección opuesta.

Consideramos entonces que la reducción de la desigualdad debe seguir otros caminos, menos convencionales, pero según nuestra opinión más viables y efectivos. De todo esto surge la propuesta de las políticas pre-distributivas.

En lugar de esperar que se concentre el ingreso para luego redistribuirlo, conviene intervenir en el mercado del trabajo, elevando el salario mínimo. Si tomamos como referencia la citada propuesta de Mancera, el incremento sería hasta 170\$ diarios, para recuperar el poder de compra perdido en el periodo neo-liberal.

El incremento del salario mínimo se ha discutido recientemente en EUA, y la propuesta ha sido impulsada por la misma administración Obama. En un interesante documento el “*Council of economic advisers*” del presidente ha aclarado las razones económicas que sustentan la propuesta: el aumento en la motivación laboral y por ende de la productividad, la reducción del ausentismo y de la rotación de los empleados entre otras. En el continente latinoamericano los casos de Brasil y más recientemente de Uruguay, son una clara demostración que el incremento del salario mínimo es una política redistributiva eficaz y compatible con el crecimiento económico, y puede representar además una mejor alternativa a los planes sociales de corte asistencialista usualmente aplicados (gráfico 8).

Gráfico 8: Coeficiente Gini, salario mínimo e inflación en Uruguay y Brasil



Fuente: elaborado con datos de CEPALSTAT de la CEPAL

En México el salario mínimo es el más bajo de la región latinoamericana, y como decíamos ha sufrido una pérdida extraordinaria de su poder de compra en el periodo neo-liberal, por tanto ya no cumple con el dictamen del art. 123 Constitucional, de ser “*suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos*” (art. 123 C. párrafo 6).

Sin embargo dadas las características del mercado laboral mexicano consideramos que esta medida sería insuficiente o peor, ineficaz para cumplir con su principal objetivo, es decir elevar el nivel de vida de los ocupados más pobres. En la propuesta Mancera se asume que hay 6.9 millones de trabajadores cuyo ingreso es inferior al salario mínimo, aproximadamente 4 millones de ellos en el sector informal. Los trabajadores informales, la mayoría trabajadores autónomos, no vendrían directamente beneficiados por el incremento del salario mínimo, al contrario: si habrá un impacto inflacionario, sus ingresos reales disminuirán. En el caso de los trabajadores por cuenta propia esto es evidente, ya que no son asalariados por tanto no recibirían el incremento salarial. Sin embargo, tampoco los asalariados informales verán incrementado un ingreso que se determina al margen de la ley, con un acuerdo verbal con su empleador.

Por esta razón, proponemos rescatar una propuesta que ha dado lugar a un interesante debate dentro de la teoría post-keynesiana⁶, es decir que **al nuevo salario mínimo aumentado el estado esté dispuesto a emplear todos los trabajadores que estén dispuestos a trabajar**. En otras palabras el estado asegura una curva de demanda de trabajo horizontal, a un nivel salarial igual al salario mínimo.

⁶ Entre los autores que han elaborado esta propuesta citamos a Wray (1997; 2005), Mitchell (2005), Mosler (1997-1998); entre las críticas más interesantes señalamos: Sawyer (2003), López Gallardo (2000), Seccareccia (2004).

En la siguiente tabla resumimos los resultados de una simulación que realizamos, limitándola al estado de Chiapas, para tener una idea del impacto inmediato sobre las finanzas públicas de esta maniobra.

Tabla I: costo del programa ELR en Chiapas en % del PIB nacional (datos ENOE y PIB del II trim. 2016)

Escenario	Días laborales	\$/día	Trabajadores ELR	Costo laboral % PIB nacional	Costo de capital % PIB nacional	Costo total % PIB nacional
1	100	\$120.00	1,081,351	0.07%	0.05%	0.12%
2	300	\$171.00	1,081,351	0.28%	0.18%	0.46%
3	300	\$171.00	1,563,914	0.40%	0.27%	0.67%

Fuente: elaboración propia con datos Inegi y ENOE 2016 (II trimestre).

Consideramos tres escenarios. El primero es muy similar al programa que se está implementando en el estado de Bihar (India), con 100 días de trabajo asegurados a todos los que lo soliciten, a un salario de 120 \$ diarios, un 50% superior al actual salario mínimo, pero inferior al que proponen los asesores económicos de Mancera. Los beneficiados son todos los ocupados que no reciben ingreso, los que cobran menos de un salario mínimo y los desempleados. El costo del programa sería el 0.07% en relación al PIB nacional, al cual hay que agregar un costo para que los nuevos empleados dispongan de los medios de trabajo que necesitarán. En el programa mencionado de Bihar la proporción entre gasto para el trabajo y para el capital es del 60% y del 40% respectivamente. El costo total del programa propuesto para Chiapas entonces se estima en un 0.12% del PIB nacional.

En el segundo escenario el programa se hace más ambicioso, con un salario mínimo igual al que propone Mancera (171\$ al día), con el empleo garantizado 6 días a la semana por 300 días de trabajo al año. El costo total resultaría del 0.46% del PIB. En el tercero, a las condiciones anteriores, consideramos que entrarían al programa también los ocupados que actualmente tienen un ingreso entre uno y dos salarios mínimos, y el costo total subiría al 0.67% del PIB nacional. Es evidente que el costo del programa es fácilmente asumible por las finanzas centrales.

Entre las críticas al programa señalamos la de López Gallardo (2000). Según este autor, esta maniobra como cualquier política expansiva por el lado de la demanda, crearía un mayor *déficit* del sector exterior, a través de un aumento de las importaciones. Para el caso de México la objeción nos parece relevante, dados los problemas de *déficit* en cuenta corriente y el alto valor de la propensión a importar. Sin embargo, consideramos que los trabajadores pobres, que se benefician del incremento salarial, no deben tener una alta propensión a importar y además que esta puede ser fácilmente controlada, por ejemplo pagando una parte del salario de los trabajadores ELR en vales que se puedan gastar sólo en tiendas estatales que se abran precisamente para satisfacer esta nueva demanda de bienes de consumo.

LA RECENTRALIZACIÓN NECESARIA

La variación en la política fiscal que proponemos obliga también a una reflexión sobre el intento de descentralizar la administración del gasto público que empezó en los años 90. El cambio en las relaciones fiscales intergubernamentales que empezó con la Ley de Coordinación Fiscal (1980) y que sufrió una aceleración en la administración de Zedillo (1994-2000) pretendía crear un sistema federal, a partir de una distribución territorial muy desigual de la riqueza. El sistema se mantuvo centralizado por el lado de la recaudación tributaria, porque los niveles de pobreza en algunos estados no permiten una recaudación local suficiente para financiar los niveles de gasto

público alcanzados. Sin embargo, se descentralizaron algunas funciones importantes, como la educación y la salud, con una transferencia de recursos a través del ramo 33 del presupuesto federal. Se fueron incrementando también las participaciones federales a los estados (ramo 28), y el resultado es que casi la mitad del gasto público se ejerce ahora a nivel estatal.

Los trabajos que siguen demuestran que la descentralización ha fracasado en el intento de reducir las desigualdades territoriales, y de mejorar servicios públicos tan importantes como salud y educación. Como explicaremos en los siguientes apartados de este libro, la falta de una efectiva rendición de cuenta en la gestión de estos recursos ha determinado un uso ineficiente de los mismos por parte de los administradores estatales. Siempre más han prevalecido criterios no económicos para asignar los recursos públicos, es decir, las relaciones políticas entre gobiernos estatales y federal determinaban la disponibilidad de recursos públicos locales, más que una evaluación económica de costos y beneficios sociales que hubiese obligado los administradores locales a rendir cuenta de su utilización.

En el estado de Chiapas por ejemplo, el PIB *per cápita* no ha aumentado en el periodo neo-liberal, y cuando terminó la extracción petrolera en la década del '80, empezó una contracción de la economía sin que se vean signo de recuperación. Sin embargo, a través de las finanzas públicas hubo una importante transferencia de recursos a la entidad, que ha podido mantener elevados niveles de gasto per cápita en salud y educación por ejemplo. Pensamos que la entidad sureña sería muy beneficiada por la creación de empleo que proponemos, que permitiría también llevar a cabo inversiones públicas por ejemplo, en mejorar las redes de comunicación o limpiar el medioambiente, que pueden crear un contexto más favorable para la inversión privada (incluso extranjera) en sectores como el turismo, donde el estado tiene una indiscutible ventaja comparativa.

Urge reconsiderar las relaciones fiscales intergubernamentales para poder implementar lo que podríamos definir un *plan Marshall* para el sureste mexicano, centrado en la inversión pública productiva, en la creación de empleo y aumentos de los salarios más bajos.

CONCLUSIONES

En este primer trabajo hemos tratado de mostrar un cambio viable en la política fiscal, que parta de una redefinición de las prioridades nacionales.

Consideramos que dicho cambio sea necesario después de tres décadas de resultados totalmente insatisfactorios, y que exista un sustento teórico sólido para que se empiece al menos una discusión al respecto.

Dadas las características socio-políticas de México, y considerando el poder de las fuerzas que se oponen a este cambio, pero también las grandes y crecientes necesidades de una mayoría aparentemente silenciosa, pensamos que es posible una política pre-distributiva para el crecimiento, que logre aumentar el empleo y la producción con una mayor equidad.

El enfoque funcionalista de finanzas públicas y la teoría monetaria moderna aclaran que la determinación del gasto público debe tener como objetivo el pleno empleo, y que el cobro de los impuestos es la condición necesaria para que el dinero emitido por el banco central sea aceptado entre la población. La disciplina fiscal deja de ser un vínculo a la política económica, y el *déficit* público no es una patología de una economía de mercado, sino una situación bastante normal en una economía donde se pone como objetivo primario el pleno empleo. Dentro de este enfoque se ha desarrollado recientemente la propuesta ELR, que ha dado lugar a un interesante debate entre los post-keynesianos. Nosotros consideramos muy interesante esta idea para el caso de México, sin embargo nos parece más efectiva si se combina con un incremento del salario mínimo para recuperar el poder de compra perdido en el periodo neo-

liberal. Pensamos además que si se mantiene el sistema actual de relaciones fiscales intergubernamentales, no será posible aplicar un plan de inversión que dé prioridad a las zonas más pobres del país, por tanto proponemos una re-centralización del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- Kalecki, M. (1977). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. Ciudad de México: FCE.
- Keynes, J. M. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Ciudad de México: FCE
- Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam, North Holland Press.
- Lerner, A. P. (1943). "Functional Finance and the Federal Debt". *Social Research*, Vol. 10, pp. 38-51.
- López-Gallardo, J. (2000). "Budget deficit and full employment". *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 22, No. 4, pp. 549-563.
- Minsky, H. (1965). "The role of employment policy". In M.S. Gordon ed., *Poverty in America*. San Francisco, C.A.: Chandler Publishing Company.
- Mitchell, W. and Wray, L. R. (2005). "In defense of employer of last resort: a response to Malcolm Sawyer". *Journal of Economic Issues*, Vol. 39, No. 1, pp. 235-244.
- Mosler, W. (1997-98). "Full Employment and Price Stability". *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 20, No. 2, pp. 167-182
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Ciudad de México: FCE.
- Sawyer, M. (2003). "Employer of last resort: could it deliver full employment and Price stability?". *Journal of Economic Issues*, Vol. 37, No. 4, pp. 881-907.
- Seccareccia, M. (2004). "What type of full employment? A critical evaluation of government as employer of last resort policy proposal". *Investigación Económica*, Vol. 63, No. 247, pp. 15-43.
- Wray, L. R. (2007). "The employer of last resort programme: could it work for developing countries?". *Economic and Labour Market Papers*, Vol. 5, pp. 1-43.

SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MÉXICO: IMPACTO EN EL ESFUERZO FISCAL DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

BALTAZAR MAYO MENDOZA

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MÉXICO: IMPACTO EN EL ESFUERZO FISCAL DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

Baltazar Mayo Mendoza*

RESUMEN

El presente documento contribuye en a la construcción de un índice de esfuerzo fiscal global para los estados de México. Este incorpora variables de poder político como primer referente dentro de un nuevo enfoque en el estudio de las transferencias intergubernamentales. Con una estimación de datos de panel para el periodo 2003-2009 de los 31 estados de México, se obtiene que conforme crece la recepción de transferencias del gobierno central, las autoridades estatales tienen incentivos para ejercer un menor esfuerzo fiscal. Adicionalmente se encuentra que a medida que los gobiernos en el poder son fuertes, ya sea porque están respaldados por una amplia mayoría de votantes, por obtener un margen de victoria alto, y por una oposición fragmentada, los gobiernos en turno, tienen pocos incentivos para aplicar los tributos cedidos por la federación.

JEL: H71, H77, C23.

Palabras clave: esfuerzo fiscal, transferencias, estados.

* Maestro en Economía por la Universidad de Barcelona, España. Email: baklum@hotmail.com

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la alta dependencia de las transferencias en los gobiernos locales, ha sido un inconveniente latente en los países que han adoptado un sistema federal. Si bien el proceso de descentralización en general ha sido producto de la llegada de la democracia, de la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos y de la interacción directa entre ciudadanos y los gobiernos. Este vínculo se rompe, cuando existe una creciente dependencia en los presupuestos públicos locales de las transferencias del gobierno central.

Para el caso mexicano, la dependencia fiscal de los gobiernos locales se ha mantenido a lo largo del tiempo. En promedio, las transferencias de recursos que los gobiernos estatales reciben del gobierno federal constituyen aproximadamente el 88% de sus ingresos totales, mientras que los ingresos propios representan únicamente el 7%. Dependencia que ha sido motivo de diversos estudios que intentan cuantificar el impacto de este problema en el nivel de esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Tomando la proporción de las transferencias en el ingreso total estatal como variable *proxy* del nivel de esfuerzo fiscal local, a menudo se encuentra que a medida que los recursos que provienen del nivel federal crecen, los gobiernos estatales reducen sus incentivos para incrementar su recaudación local. Por el contrario, nivel elevado del PIB *per cápita*, bajo índice de marginación y “buena” ubicación geográfica (frontera norte) tiene un impacto positivo en el esfuerzo fiscal de los gobiernos estatales (Ibarra *et al.*, 1999; 2005).

A diferencia de investigaciones previas, este trabajo emplea el Índice de Esfuerzo Fiscal (IEF) propuesto por Acosta y Bird (2005), que emplea el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) como un indicador del potencial tributario de las localidades. Este índice recientemente ha sido empleado por Bonet y Rueda (2011) para los estados de México. Por razones metodológicas y de conveniencia analítica, a diferencia de los trabajos antes citados, en el presente

análisis se excluye el Distrito Federal en el modelo econométrico. Además, con este índice se contrasta, si los estados del norte hacen más esfuerzo fiscal que el resto. A diferencia del estudio realizado por Ibarra (2003), no sólo se incluyen los estados fronterizos sino que también todos los que están ubicados en el norte del país. Si bien los fronterizos tienen mucho dinamismo en la actividad económica, es posible que se transmitan en el resto de los estados situados en la misma zona geográfica. Además, después de que México firmara el Tratado del Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de América y Canadá (1994), los estados del norte fueron los principales beneficiarios por su cercanía con el mercado norteamericano.

Adicionalmente se incluyen variables de poder político; *índice de fragmentación política de Molinar*, *el margen de victoria, si es un gobierno de mayoría o minoría y si el gobierno estatal es del mismo color de partido que el gobierno central*. Que son propias de la teoría de la elección pública. Con el objetivo de encontrar si estos factores inciden en el nivel de esfuerzo que hacen los estados de México y con la finalidad de introducir nuevos enfoques en la determinación del nivel de esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

El modelo de datos de panel para el periodo 2003-2009 para los 31 estados de México, confirma que tanto las transferencias condicionadas (aportaciones) y no condicionadas (participaciones) afectan, en promedio, negativamente al esfuerzo fiscal en los estados de México. Un efecto mayor parece contrastarse en las transferencias no condicionadas.

De igual forma se obtiene que los estados del norte ejercen un esfuerzo fiscal superior al resto. Adicionalmente las variables políticas inciden negativamente en el nivel de esfuerzo fiscal. En general se confirma que a medida que los gobiernos en el poder son fuertes, ya sea porque están respaldados por una amplia mayoría de votantes, con un margen de victoria alto, y la oposición muy fragmentada, los gobernadores tienen pocos incentivos para incrementar sus ingresos propios.

La principal contribución de este trabajo es el uso de un índice de esfuerzo fiscal, en vez de utilizar el simple cociente de la proporción de las transferencias en el nivel de ingresos totales. El índice propuesto puede ser un buen *proxy* del nivel de esfuerzo global que realiza cada estado, y la inclusión de variables de poder político, como un primer referente para iniciar nuevos enfoques de estudio de las transferencias en México.

2. MARCO TEÓRICO

La teoría tradicional del federalismo fiscal (Oates; 1972, Musgrave; 1961, Tiebout; 1956) considera que descentralizar las funciones de la provisión de bienes y servicios públicos, a igualdad de costes, será siempre más eficiente que mediante formas centralizadas.¹ La razón es que los gobiernos locales pueden identificar con mayor facilidad las necesidades, gustos y preferencias de los consumidores locales y proveer los bienes y servicios en función de estas preferencias. Con ello se logra la eficiencia en la entrega de los bienes públicos.

Además, se espera que con la descentralización existan competencias e innovaciones entre los gobiernos locales que induce a mejoras en las políticas públicas. Adicionalmente, se promueve la participación directa de los agentes en la toma de decisiones, que incentiva a los gobernantes al ejercicio del poder transparente y de la rendición de cuentas (*accountability*).

Los gobiernos locales para hacer frente a sus funciones, se valen en principio de los ingresos que tributan a nivel local y del endeudamiento. La realidad es que con mayor frecuencia

¹ La función *estabilizadora* es propia sólo del gobierno central porque es quien ejerce el control sobre la oferta monetaria y el crédito disponible. De igual forma la función *redistributiva* es competencia del gobierno central, porque los programas de combate a la pobreza son de objetivo nacional. Si los gobiernos locales desempeñaran esta función, se generaría un problema de concentración de los agentes hacia aquellas regiones como políticas atractivas de redistribución, que impide obtener la eficiencia.

muchos gobiernos locales presentan desajustes en sus presupuestos públicos, ya sea por la baja capacidad fiscal o el limitado acceso a sistemas tributarios de base amplia (desequilibrio vertical), y por las diferencias en desarrollo económico que se deben a razones históricas y geográficas (desequilibrio horizontal). Como consecuencia obtienen niveles de ingresos insuficientes para poder cumplir sus funciones.

Para corregir de manera parcial o total estos desequilibrios, en un sistema federal existen sistemas de subvenciones². Para el caso del desequilibrio vertical se suelen utilizar instrumentos como la descentralización de impuestos o en su caso la incorporación de nuevos tributos, un acuerdo de co-participación en los impuestos (*tax-sharing*)³ y el establecimiento de un sistema de reparto de los ingresos fiscales federales (*revenue-sharing*). Con estos instrumentos se busca otorgar a los gobiernos de nivel subcentral un nivel de ingresos suficientes para financiar sus necesidades de gasto.

Mientras que para la corrección de los desequilibrios horizontales, el más tradicional es emplear un sistema de igualación fiscal o fondo de nivelación de suma cero, donde “regiones relativamente pobres recibirán subvenciones positivas y otras, las relativamente ricas tendrán subvenciones negativas” (Castells, *et al.*, 2005; p.29). El origen de estos recursos provendrá de los ingresos propios impositivos de cada región. Con ello, se logra que las diferentes unida-

² Una nivelación total implica un desincentivo en ampliar la capacidad fiscal de los gobiernos locales, en tanto que con una parcial nivelación se reducen las diferencias, pero no se elimina del todo. Así, cada país determinará el grado de nivelación de acuerdo a los objetivos que se plantee. Mientras que la elección de un sistema de igualación tanto vertical u horizontal, dependerá, entre otros factores, como por ejemplo, el control que quiere ejercer el gobierno central sobre los presupuestos locales, la posible incomodidad y problemas que puede tener asumir un mayor grado de autonomía tributaria. Lo ideal es buscar mecanismos que garanticen un sistema de nivelación deseable, pero que al mismo tiempo, ofreciera una transparencia completa en el manejo de los recursos (Castells, *et al.*, 2005).

³ Generalmente pueden ser: impuestos de base amplia, impuestos al valor agregado e impuestos a las ventas.

des de gobierno de un mismo nivel puedan proveer una cantidad de los bienes y servicios que tienen atribuidos, y pedir un esfuerzo fiscal similar a sus ciudadanos y así evitar que los gobiernos “que disponen de una menor capacidad fiscal deban verse confrontados a la alternativa de prestar a sus ciudadanos un menor nivel de servicios, de exigirles un mayor esfuerzo fiscal” (Castells; 1999, p. 293).

La distribución de estos recursos generalmente se basa en sistemas de fórmulas para determinar las necesidades de cada gobierno local, y su capacidad tributaria. Una premisa general que debe cumplir es que su distribución tiene que estar ligada directamente con las necesidades de gasto, e inversamente proporcional con la capacidad fiscal⁴.

Con esta delegación de potestades tributarias los gobiernos locales tienen que hacer frente a tres tipos de objetivos: *la suficiencia, la autonomía y la igualdad*. El primer objetivo hace referencia a que los ingresos con los que dispone el gobierno local, tienen que ser suficientes para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos que tienen encomendados; el objetivo de la autonomía es que los ingresos corrientes han de permitir a los gobiernos locales ejercer su autonomía política, que les permita responsabilizarse políticamente ante sus ciudadanos de sus propias decisiones. Por último la igualdad, considera que las diferencias de rentas y la capacidad fiscal no deberán ser un factor discriminante en cuanto a los niveles de servicios que pueda percibir los ciudadanos (Castells, 1999).

Estos objetivos se pierden si los presupuestos locales dependen en mayor medida de las transferencias del gobierno central, porque conforme incrementa la recepción de transferencias, los ingresos locales tienden a decrecer. Este fenómeno lo ha descrito con anterioridad Oates (1999), que considera que la alta dependencia debilita los incentivos de la responsa-

⁴ Un análisis detallado del diseño de la fórmula de subvenciones se encuentra en Castells et al.(2005).

bilidad fiscal, y que las decisiones fiscales se convierten en resultados de negociaciones por cuestiones políticas entre las autoridades del gobierno central y los gobiernos locales, tanto que por motivos de los costes y beneficios que derivan de la prestación de servicios públicos. Así la responsabilidad se traslada hacia aquellos de quién se depende (Castells, 1999).

Particularmente este fenómeno es muy marcado en los países de América Latina, donde se ha llevado a cabo la descentralización como consecuencia de la llegada de la democracia⁵. Los resultados confirman que una vez que se han delimitado las responsabilidades fiscales, entre el gobierno central y los gobiernos locales, y cuando se ha garantizado el ingreso por transferencias, los gobiernos locales hacen un uso pobre de su autoridad fiscal, aplicando tasas impositivas bajas, y en algunos casos comprometiendo sus futuras transferencias como garantías de endeudamiento (Peterson, 1997).

Así los gobiernos locales “prefieren las transferencias centrales “libres” que asumir el coste político de incrementar sus ingresos propios” (Peterson, 1997; p. 10). Aunado a ello el riesgo directo de la alta dependencia es la pérdida de control de los presupuestos locales, y están más vulnerables ante cambios de políticas de transferencias del gobierno central, que afecta directamente los compromisos asumidos por los gobiernos ante sus ciudadanos.

Pero más allá de la pérdida de control presupuestario, un riesgo latente es la “limitación para la autonomía fiscal de los gobiernos locales que la padecen, e impide la responsabilidad fiscal” (Castells, 1999; p. 291). Que rompe directamente el vínculo entre ciudadanos y el gobierno en el poder, perdiéndose así espacios de los ciudadanos para evaluar a sus gobiernos

⁵ En un estudio elaborado por Peterson (1997) para América Latina, se encontró que conforme incrementa los ingresos por transferencia, se desalienta la generación de ingresos propios principalmente en Brasil, México, Colombia, Ecuador y Guatemala.

e incentivos para que las autoridades locales no den cuenta de sus acciones, si no que esta responsabilidad se traslada hacia el gobierno central.

Una posible solución que han propuesto varios autores a decir, Castells (1999), es abrir espacios para que los gobiernos locales participen en los rendimientos que derivan los tipos impositivos de base amplia, políticas de racionalidad de la gestión y de saneamiento, trasladar el coste de los servicios públicos, *sí y sólo sí*, que los servicios sean claramente individualizados y que no planteen problemas redistributivos graves, y la revisión de la política de subsidios a determinadas actividades privadas que no deberían estar subvencionadas.

En esta misma orden de ideas, Sobarzo (2009) y Bonet y Rueda (2011) consideran la necesidad de la co-participación de los gobiernos locales y el gobierno central en la recaudación, y ejecución de los impuestos derivados de base amplia, a fin de que parte de su gasto dependa de su propio esfuerzo recaudatorio y que los resultados del gasto local estén más vinculados a los ciudadanos.

3. DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MÉXICO

La activa participación de los gobiernos locales en las decisiones de ingreso-gasto ha sido producto de la llegada de la democracia, la competencia política a nivel local y el proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta.

La revolución mexicana (1910-1924), trajo consigo un sistema de gobierno fuertemente centralista, donde el presidente de la república tenía un control directo sobre los poderes judicial y legislativo, mientras que por el lado de los gobiernos locales podía remover y asignar a los gobernadores (Velázquez, 2006).

El régimen presidencial ampliaba su poder político a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a lo largo de la historia, se consolidó como un monopolio partidista e impidió la competencia electoral tanto a nivel nacional como local.

La historia política de México dio sus primeros indicios de cambio en la década de los ochenta, cuando por primera vez un partido de la oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones municipales. Esta primera ola de cambio concretamente se dio en los estados de Baja California y Chihuahua cuando Ernesto Ruffo Appel (1986-1989) y Francisco Barrios (1983-1986) ganaron por primera vez las elecciones. Esta nueva configuración de los poderes políticos parece haberse consolidado con el triunfo de Vicente Fox Quezada en las elecciones presidenciales de 2000, cuando por primera vez el país tuvo a un presidente distinto del PRI.

Cuando se estaban gestando los primeros cambios de alternancia partidista a nivel local, de manera análoga en el país se estaban ejecutando los primeros procesos de descentralización fiscal. Con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual fue sustancial para la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se constituyó el soporte de un país federalista. En ella, los estados cedieron totalmente su principal fuente de ingreso, el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), para ser sustituido por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuya tributación sería central.

A cambio de ceder esta potestad, los estados recibirían transferencias de la proporción de la recaudación federal participable⁶ que se le denomina Participación o Ramo 28. Este tipo de transferencia se otorgaría de manera incondicional, de manera que estos recursos no tendrían fines específicos.

⁶ Lo que obtiene el gobierno federal por todos los impuestos que cobra, adicionalmente los derechos por la extracción del petróleo y de minería. No se incluyen los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y derivados y del 2% de las exportaciones.

Así las participaciones que reciben los estados son esencialmente de carácter compensatorio, dado que permiten en cierta medida equilibrar los ingresos de los gobiernos. Al ceder al gobierno central su principal fuente de ingreso, hay como consecuencia un desbalance en el presupuesto local.

En resumen, la reforma permitió simplificar el sistema impositivo, pues eliminó una serie de impuestos especiales que generaban la existencia de una tributación múltiple, y además cedió al gobierno central recaudar impuestos de base amplia (Sobarzo, 2009).

El origen de las transferencias por participación, se obtienen principalmente del Fondo General de Participaciones (FGP) que se constituye por el 20% de la recaudación participable. Con el paso de los años el FGP ha sufrido modificaciones; por ejemplo hasta el año 2007, se distribuía bajo el siguiente criterio: 45.17% en proporción directa con el número de habitantes (criterio de equidad), 45.17% en base a los impuestos asignables territorialmente⁷ (criterio de eficiencia), y el 9.66% en función inversa de los dos criterios anteriores, este último tenía la finalidad de compensar a los estados que obtuvieron menos participación en la primera y segunda parte en relación al resto de los estados.

Con la reforma fiscal del 2008, el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) tendría un peso mayor dentro del reparto con un 60%, y el resto (40%) conforme al esfuerzo fiscal de las entidades⁸. La intención a mediano y largo plazo es favorecer a aquellas entidades con mayor capacidad económica y los que realicen un mayor esfuerzo fiscal.

⁷ Impuesto especial sobre la producción y servicios de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, así como los impuestos sobre automóviles nuevos y tenencia o uso de vehículos. Éste tiene el propósito de medir la generación de impuestos de cada entidad. Es importante resaltar que estos impuestos no pertenecen a los impuestos propios de los Estados si no que pertenecen a gravámenes federales. Para un desarrollo completo ver Ibarra et al. (2003).

⁸ Consideran los impuestos y derechos que se recaudan a nivel local, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. Para el desarrollo completo de la nueva fórmula de participaciones, ver Ley de Coordinación Fiscal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>.

Con las múltiples reformas que se hicieron a la LCF, particularmente en 1998 se incorporó las aportaciones o Ramo 33 y 29, con el objetivo de promover programas de crecimiento y desarrollo. A diferencia de las participaciones que son no condicionadas, las aportaciones están etiquetadas para fines específicos, principalmente para gastos de educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública, programas de alimentación y asistencia social.

Con estas modificaciones y en general el proceso de descentralización han surgido una serie de opiniones respecto a las consecuencias del SNCF. Por ejemplo, Ibarra (2003) considera que aumentó de forma sustancial el grado de concentración vertical de los ingresos gubernamentales, y en consecuencia dejó limitadas las fuentes de ingreso para los gobiernos estatales. En la misma línea Sobarzo (2009) encuentra un acentuado desequilibrio vertical en los niveles de gobierno estatal y federal, debido a la fuerte centralización de la recaudación, mientras que por el lado del gasto hay una importante descentralización⁹.

Pero más concretas son las afirmaciones de Velázquez (2006), que sentencia el actual sistema de transferencias en México, al no dotar de instrumentos fiscales a los gobiernos locales para incrementar sus ingresos propios, lleva a un bajo esfuerzo gubernamental para incrementar sus ingresos propios, *“¿Por qué han de esforzarse por aumentar sus ingresos propios si solo representa una mínima parte de sus ingresos totales y además representa un coste políticos y administrativo alto?”* (pag.91). Si después de todo es mucho más fácil negociar con el gobierno central una mayor proporción de transferencias.

⁹ Con las reformas en los años posteriores se han descentralizados los servicios sanitarios y educación básica.

4. CASOS DE ESTUDIOS SOBRE ESFUERZO FISCAL: ALEMANIA, INDIA, PERÚ

El sistema de subvenciones alemán (Castells, et al., 2005), se caracteriza por mantener un sistema de igualación tanto de tipo horizontal como vertical¹⁰. La distribución de los recursos de nivelación en los *länder* (estados) se articula en tres etapas; inicialmente provienen de la participación que tienen del Impuesto al Valor Agregado (IVA), de las cuales se utiliza el 45.9% del monto recaudado. Su distribución entre los estados se basa en dos criterios; el 75% se reparte de acuerdo a la población y el 25% restante, se destinan hacia aquellas regiones con una capacidad fiscal inferior al 92% respecto a la media de todos los impuestos estatales. De esta manera se intenta que todos los *länder* lleguen al 92%.

A esta primera etapa de nivelación le sigue una segunda que es parecida a un mecanismo de nivelación fiscal clásico. De acuerdo a Fuest (2006), el objetivo principal de esta nivelación horizontal es comparar las necesidades y capacidades fiscales¹¹. Si un Estado reporta una capacidad fiscal muy por debajo de sus necesidades, recibe transferencias, mientras que aquellos cuya capacidad excede sus necesidades están obligados a contribuir al sistema. Al ser un sistema de subvención horizontal, las aportaciones que realizan los estados ricos son iguales a las transferencias recibidas por los *Länder* pobres. Por último, existe una transferencia suplemen-

¹⁰ El primer tipo de igualación, se refiere cuando el origen de los recursos provienen del mismo nivel de gobierno, mientras que en el segundo caso, si proviene de un nivel superior de gobierno.

¹¹ El indicador de necesidades fiscales (*Ausgleichsmesszahl*) se calcula sobre la base del ingreso medio impositivo per cápita de todos los estados y adicionalmente, la población de las ciudades-estado de Hamburgo, Bremen y Berlín se pondera por un factor de 1.35, con la finalidad de compensar el elevado coste de la provisión de los bienes y servicios públicos en áreas muy densamente pobladas. Mientras que para la capacidad fiscal (*Finanzkraftmesszahl*) se suman en cada región todos los impuestos regionales, más los ingresos por IVA y el 64% de los ingresos por impuestos municipales normalizados en cada región.

taria que otorga el gobierno central hacia aquéllas regiones que no hayan podido cubrir sus necesidades por las dos formas de nivelación anterior. Este recurso permite cubrir al menos el 99.5% de las necesidades.

El diseño de transferencias, ha permitido a Barette, et al. (2000), a través de un simple modelo teórico, demostrar que el sistema fiscal federal alemán distorsiona las decisiones impositivas de los estados. Para ello construyen una tasa marginal de impuesto (MTR, siglas en inglés) que mide la fracción adicional de ingresos fiscales que sale de un estado hacia otra región, así para las regiones ricas este indicador es alto, dado que conforme obtienen altos ingreso destinan una mayor proporción de sus ingresos para el sistema de igualación, y a la vez reciben una menor proporción de transferencias. Intuitivamente la menor captación de recursos puede ser interpretado como un tipo impositivo aplicado al nivel de ingreso de los estados.

Las principales predicciones del modelo consideran que, una alta fracción de MTR implica una reducción del nivel de ingresos y de la oferta de bienes públicos (efecto sustitución), mientras que una mayor transferencia aumenta la oferta de bienes públicos (efecto renta) y como consecuencia disminuye la utilidad marginal de los bienes públicos, que induce al retroceso del nivel de esfuerzo en la recaudación local.

Para contrastar los dos resultados anteriores, utilizan datos empíricos de la suma de los ingresos impositivos de los estados como proporción del PIB estatal (variable dependiente), regresado con MTR y las transferencias en términos per cápita, principalmente. Los resultados indican que un incremento de 1% de MTR, reduce el ingreso fiscal como proporción del PIB estatal en 0.0059 puntos porcentuales. Con los parámetros obtenidos concluyen que, si MTR se redujese a cero, implica que los ingresos aumentarían en promedio un 10%.

Mientras que una mayor transferencia los ingresos retroceden un 0.038% como proporción del PIB local¹². Resultados similares encontraron Rajaraman y Vasishtha (2000) para un caso de estudio de los gobiernos locales rurales (Panchayats) del Estado de Karella, India, para los años 1993-1994. El sistema de transferencia que rige este último nivel de gobierno¹³ es de tipo “vertical” tanto del gobierno central y estatal. En el primer caso son transferencias vinculadas a programas particulares en la provisión de empleo, condicionadas a una presentación adecuada de programas de obra pública por parte de las autoridades locales, pero que carece de una periodicidad pre-determinada. En contraste con las transferencias estatales, éstas se transfieren anualmente hacia los presupuestos locales, cuyos recursos provienen de los tributos compartidos (impuestos a la tierra, transferencias a la propiedad y a los vehículos de motor), que son otorgados totalmente a los panchayats¹⁴ con una fórmula de distribución, donde el peso de la población conforma un 90% y el resto por la ubicación geográfica de las localidades. Estas transferencias son del tipo no condicionadas, porque los recursos no están sujetos a la rendición de cuentas en su uso.

Las transferencias de los dos niveles de gobierno junto con los ingresos propios derivados de la tributación a la construcción, profesión y al entretenimiento, constituyen el ingreso total de las localidades.¹⁵

Dado el dominio de las transferencias (no condicionada) en el ingreso de los panchayats, los autores buscan determinar si existe algún impacto en el nivel de esfuerzo fiscal. Para ello

¹² El efecto sustitución es similar cuando se aplica una tasa marginal impositiva, mientras que un efecto renta expande los presupuestos estatales que influye en el comportamiento impositivo y en el nivel de gasto.

¹³ El primer nivel de gobierno corresponde al gobierno central, el segundo nivel los Estados y por último los gobiernos locales (Panchayats).

¹⁴ De estas dos fuentes principales de transferencias también reciben una serie de transferencias para la promoción del desarrollo económico y para fines específicos y generales.

¹⁵ También aplican gravamen a los servicios, saneamiento, agua y alumbrado público, que conforman los ingresos no-tributarios pero que representan una proporción insignificante en el ingreso total.

emplean datos del monto de los ingresos propios (en términos *per cápita*) como variable dependiente, las transferencias por cada habitante y la población como variables exógenas.

Los resultados indican que las transferencias afectan negativamente el nivel de ingresos propios. *Un incremento en las transferencias hacia los panchayats por una rupia, reduce los ingresos propios en doce de los catorce distritos por más de una rupia, ocho de éstos por más de dos rupias.*

Así, a medida que los gobiernos locales reciben recursos de los dos niveles de gobierno, hacen poco por aumentar su recaudación local, porque es más fácil y sin coste alguno pedir recursos a los niveles de gobierno superiores.

Un caso contrario encontró Aguilar y Morales (2005) para los municipios distritales del Perú. La estructura del ingreso total de los ayuntamientos está constituida por los ingresos propios que provienen de los impuestos al predial, alcabalas, por endeudamiento interno y externo, y adicionalmente de las donaciones. Pero la mayor cantidad de recursos, lo obtienen de las transferencias del gobierno central, principalmente del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMU).¹⁶ Este fondo se obtiene de un impuesto de “promoción municipal” que grava con una tasa del 2% las operaciones al Impuesto General a la Venta (IGV), Impuesto al Rodaje, Impuesto a las Embarcaciones, y el 25% de las apuestas.

Para su distribución se toma en cuenta la población e indicadores de pobreza como la tasa de mortalidad infantil, hogares sin agua y alumbrado público. Dada esta estructura fiscal, los autores buscan determinar si la mayor proporción de las transferencias en el nivel de ingreso

¹⁶ También obtiene recursos de “cánones” petroleros, mineros, forestal, pesquero, hidroeléctrico y gasífero, que son participaciones de los gobiernos regionales y locales en las rentas e ingresos que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales. Adicionalmente participaciones por rentas de aduanas y del programa social “el Vaso de Leche”. Para esta sección sólo se analiza el FONCOMU por la importancia en el total de participaciones (76.7%).

municipal incide positiva o negativamente en el nivel de recaudación propia. Para ello estiman varias formas funcionales del modelo econométrico (efectos fijos y aleatorios), y encuentran que, después de controlar por el PIB no primario¹⁷, *los ingresos propios incrementan 0.11 nuevo soles por cada sol de incremento en el total de transferencias.*

Estos resultados confirman que el sistema de transferencias del Perú impulsa una mejor gestión de los recursos, que incentiva a los contribuyentes a cumplir con sus compromisos fiscales.

Los tres casos de estudio descritos anteriormente demuestran que no existe un resultado estándar de los efectos de las transferencias en el nivel de recaudación local, sino que está determinado por el diseño que adopta cada país, y los posibles mecanismos de incentivos que se incluyan en ellas.

5. ESTUDIOS EMPÍRICOS EN MÉXICO

El sistema de coordinación fiscal de México ha sido objeto de estudio por parte de varios autores¹⁸. Se ha encontrado que el sistema de transferencias ha provocado que los estados dependan fuertemente de estos recursos para hacer frente a sus compromisos de gasto, y mientras que esfuerzos por buscar mecanismos para incrementar sus ingresos propios han sido muy pobres. Moreno (1999) considera que esta alta dependencia está generando incentivos en los gobiernos de no ejercer su capacidad fiscal, que ha llevado aún más a depender de los recursos del gobierno central.¹⁹

¹⁷ A través del test de Hausman encuentran que efectos fijos es la mejor forma funcional de modelo. El coeficiente positivo de las transferencias también se obtuvo para efectos aleatorios.

¹⁸ Arellano (1996a); Flores Hernández y Caballero de la Rosa (1996), Aguilar Villanueva (1996), Sempere y Sobarzo (1996), Cabrero Mendoza (1998), Moreno (1999), Cabrero Mendoza y Carrera (2000).

¹⁹ También puede entenderse como un círculo vicioso; *mayor dependencia* implica menor uso de la capacidad fiscal, y esto a la vez genera una *mayor dependencia*.

En general estos autores han concluido que un mejor desempeño está fuertemente relacionado con un PIB *per cápita* alto, baja marginación y ubicación geográfica en la frontera norte²⁰. Este último resultado según Ibarra (2003) se debe a la dinámica económica impulsada por la actividad manufacturera, y los movimientos migratorios hacia los Estados Unidos de América que ha generado una demanda creciente de infraestructura y de servicios públicos, con lo cual los gobiernos locales se ven forzados a explotar su capacidad fiscal para hacer frente a las necesidades de servicios públicos.

La mayoría de los estudios existentes usan el cociente de los ingresos por participaciones en los Ingresos tributarios totales de cada Estado, como un *proxy* del nivel de esfuerzo fiscal. Así a medida que crece la participación de las transferencias, el nivel de esfuerzo fiscal retrocede, mientras que un incremento en los ingresos tributarios locales indica un incremento en el nivel de esfuerzo fiscal.

Recientemente Bonet y Rueda (2011) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han propuesto el uso de dos índices de esfuerzo fiscal; el Índice de Esfuerzo Fiscal (IEF) desarrollado por Acosta y Bird (2005), y el Índice de Uso de Potencial Fiscal (IUPF) desarrollado por Sobarzo (2007) y Bonet y Reyes-Tagle (2010), para cuantificar el efecto de las transferencias en los estados de México.

El primer índice (IEF) permite determinar el esfuerzo fiscal global de cada estado, porque se emplea el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) como un *proxy* de la capacidad fiscal. Este indicador será el que se empleará para el presente trabajo, su desarrollo formal se extenderá en la sección de metodologías.

²⁰ Son los Estados que hacen frontera con los Estados Unidos de América: Baja California, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

El IUPF utiliza la recaudación potencial de cada estado, para simplificar el ejercicio los autores utilizaron un impuesto representativo; Impuesto a las remuneraciones que tiene mucho peso en el total de ingreso tributario propio (65.1%).

Al utilizar el IEF los autores encuentran que una mayor transferencia hacia los estados mexicanos, incide negativamente en el nivel de esfuerzo fiscal. Mientras que los resultados en el IUPF las transferencias no resultan significativas, este resultado aporta la evidencia de que "cuando se toma en cuenta el potencial tributario real, el esfuerzo fiscal que realiza un estado no estaría determinado por las transferencias que recibe" (Bonet y Rueda, 2011; 32). Concluyen que la utilización del impuesto a las remuneraciones, en media, todos los estados lo están explotando en su máximo nivel y que existe un margen limitado para aumentar los ingresos por este gravamen.

Con estos resultados recomiendan definir nuevos tributos de base tributaria amplia, con incentivos claros que permitan una mayor generación de recursos propios²¹.

El estudio del efecto de las transferencias en la recaudación local, también se ha extendido a nivel municipal, aprovechando el esfuerzo enorme que hace el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de sistematizar información de ingresos y gastos a nivel municipal, a través del Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD). Varios autores han hecho el ejercicio empírico en probar si a nivel municipal el sistema de transferencias afecta el nivel de recaudación.

²¹ Los datos disponibles del Impuesto a las remuneraciones, durante el periodo de estudio de los autores, para algunos Estados no estaban disponibles, esto porque no lo aplicaron en ese año. Posiblemente los resultados no sean tan consistentes, y por eso resultan no significativas las transferencias. También, como los mismos autores reconocen las limitaciones de este índice, es la adecuada valoración de la base tributaria. En el caso mexicano la base tributaria de las remuneraciones son muy móviles. Y un supuesto muy restrictivo que utilizan es considerar que las bases son inmóviles, es decir que las personas trabajan y residen en el mismo territorio. Este supuesto es muy fuerte, porque en México existen aglomeraciones en la actividad económica.

Sour (2008) utiliza información de 2 mil 412 municipios²² para el periodo 1990-2004, construye el índice de esfuerzo fiscal como el cociente de los ingresos propios respecto al PIB municipal y las variables independientes son los dos tipos de transferencias: condicionada y no condicionada. Los resultados indican un impacto negativo de las transferencias en el nivel de esfuerzo fiscal de los municipios de México, así dada la muestra grande que se emplea en el estudio, "permite obtener conclusiones a nivel nacional dados su tamaño y su representatividad" (Sour, 2008; 284).

Y por último comentamos un estudio particular para los municipios del estado de Sinaloa durante el periodo 1993-2008. Canavire y Zuñiga (2010), obtienen resultados similares de impacto negativo tanto de las transferencias condicionadas y no condicionadas. Al momento de estimar el modelo separan los periodos, primero de 1993-1998, cuando los municipios sólo recibían transferencias no condicionadas y a partir de 1998-2008 cuando empezaron a percibir las condicionadas. Y los resultados confirman que esta nueva forma de transferencia afectó también negativamente la recaudación. Con estos resultados los autores concluyen que esta relación inversa se debe principalmente, que los gobiernos municipales prefieren financiar sus presupuestos con las transferencias, en lugar de asumir el coste político de incrementar la recaudación propia.

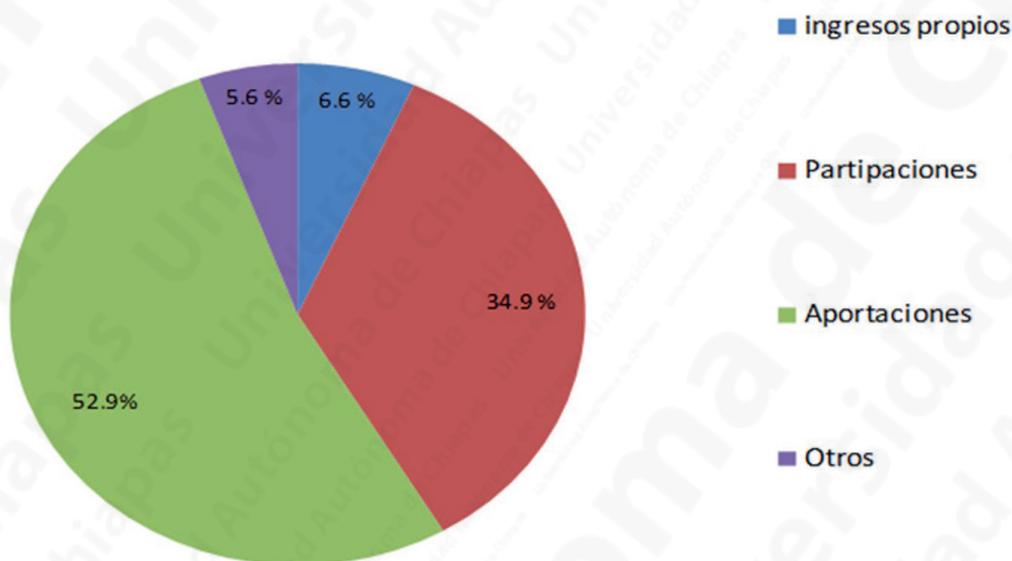
6. COMPOSICIÓN DEL INGRESO ESTATAL

El problema que ha generado el sistema de transferencias ha sido la alta dependencia de los estados. En promedio, el 88% de los ingresos estatales provienen de los dos tipos de transferencias, siendo las condicionadas las que más aportan con un 53%, mientras que las no condicionadas un 35% y los ingresos propios²³ apenas alcanzan el 7%.

²² Representa el 98% del total de municipios.

²³ De las potestades tributarias otorgadas por la legislación central, también se incluyen los derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras, éstas se incluyen en el apartado de no-tributarios.

Gráfico I. Composición de Ingresos Estatal Promedio 2000-2009



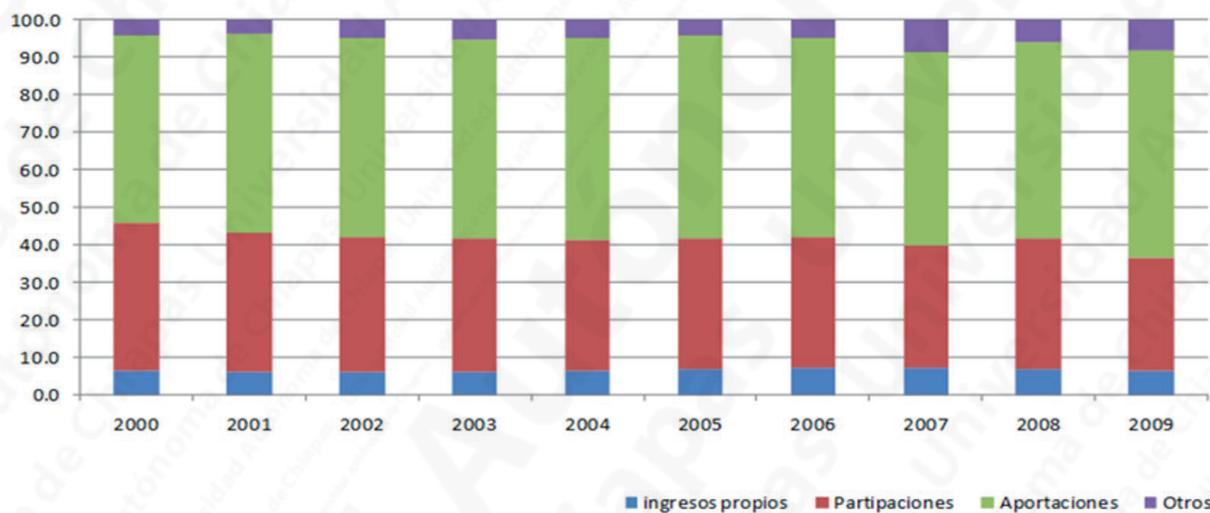
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Si bien en la década de los noventa algunas potestades tributarias han sido otorgadas a los Estados, como el impuesto a la nómina, la adquisición de inmuebles, impuesto sobre la tenencia de vehículos, ingresos derivados de loterías y los servicios de hospedaje, etc.²⁴, como tributos propios, muchas de ellas no se aplican de manera homogénea. Siendo México un país federal, cada estado es soberano a través de las legislaturas estatales, y puede decidir qué impuestos aplicar. Así se puede encontrar casos extremos como las de Baja California, México, Quintana Roo y San Luís Potosí que emplean sólo cuatro impuestos, mientras que Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Sonora, hacen uso de ocho impuestos (Bonet, Rueda, 2011).

²⁴ Impuestos especiales a la producción y servicios, Impuestos adicionales: Enajenación de inmuebles, remuneración del trabajo personal, ejercicio de profesiones y honorarios, instrumentos públicos y operaciones contractuales, impuestas directas diversas y otros.

Pero si analizamos estas variables en el tiempo los ingresos propios han jugado un papel marginal, mientras que las participaciones han mostrado un fuerte dinamismo a lo largo del tiempo. Es importante mencionar que en los dos últimos años (2008 y 2009) los ingresos propios sufrieron fuertes caídas en (-) 5.4% y (-) 4.6%, y las participaciones en un (-) 13.6% en 2009, este último posiblemente se debe a la crisis financiera, ya que como vimos en el apartado anterior este fondo se obtiene principalmente de los impuestos que recauda el gobierno mexicano, y éstas son muy sensibles ante escenarios recesivos. En contraste, las transferencias condicionadas registraron crecimientos de 2% y 4.9% en 2008 y 2009.

Gráfico 2. Comportamiento de los principales componentes del ingreso estatal (2000-2009)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Y, por último, podemos hacer un análisis mostrando la participación de los ingresos propios en total de ingresos, con la finalidad de mostrar los Estados que están haciendo un esfuerzo por aplicar los impuestos que les fueron otorgados.

Tabla I. Ingresos propios/total ingresos (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Aguascalientes	5.1	4.1	3.2	3.1	3.4	4.4	4.4	5.6	6.0	5.5	4.5
Baja California	6.6	10.4	10.5	10.4	12.3	12.2	11.8	12.5	11.0	8.9	10.6
Baja California Sur	3.8	5.2	4.8	5.2	6.5	6.7	8.6	8.2	9.2	14.3	7.2
Campeche	8.6	7.2	7.4	6.7	7.0	5.9	7.7	8.9	7.0	7.0	7.3
Coahuila	6.3	9.0	7.6	8.8	10.8	9.8	5.6	10.2	6.3	4.6	7.9
Colima	4.0	3.6	3.4	5.1	3.0	6.6	5.1	10.4	4.4	5.3	5.1
Chiapas	5.3	3.9	3.7	5.2	5.0	5.2	6.0	4.8	6.1	5.8	5.1
Chihuahua	18.5	17.7	19.4	18.4	17.3	16.7	16.6	16.8	15.1	13.6	17.0
Durango	6.7	4.7	5.1	5.8	4.8	4.7	6.7	5.8	5.4	5.6	5.5
Guanajuato	5.7	6.2	5.1	5.0	5.5	8.2	8.4	8.9	6.8	6.3	6.6
Guerrero	3.0	2.6	2.5	2.6	2.0	3.1	3.3	3.6	3.4	3.5	3.0
Hidalgo	2.3	2.3	2.0	4.3	5.2	5.7	6.6	5.7	6.8	6.9	4.8
Jalisco	8.5	8.0	8.4	7.3	8.1	7.2	7.1	7.3	7.1	6.7	7.6
México	6.4	6.7	6.8	6.4	9.0	6.0	8.9	9.0	10.1	7.0	7.6
Michoacán	3.8	4.3	3.5	4.9	4.5	4.3	5.1	5.7	4.9	5.0	4.6
Morelos	3.7	3.0	3.2	2.9	3.2	4.2	3.7	4.6	5.1	4.8	3.8
Nayarit	4.3	4.5	4.3	3.9	4.7	4.1	3.7	4.4	3.9	3.5	4.1
Nuevo León	12.5	12.1	11.9	10.5	11.2	12.5	15.0	14.1	15.3	15.2	13.0
Oaxaca	2.6	3.1	3.4	3.3	3.2	4.0	3.6	3.1	3.4	3.2	3.3
Puebla	6.7	6.2	6.9	5.5	5.2	4.8	5.3	4.7	5.1	4.3	5.5
Querétaro	5.0	5.3	6.1	5.0	4.4	9.5	10.5	11.4	12.0	9.9	7.9
Quintana Roo	9.9	8.8	8.9	9.6	10.8	10.6	11.7	12.2	10.3	8.5	10.1
San Luis Potosí	2.6	3.4	2.6	3.6	5.6	7.7	5.3	5.9	5.6	5.5	4.8
Sinaloa	7.1	7.6	7.9	7.2	7.6	7.9	7.5	8.1	8.3	7.4	7.7
Sonora	6.3	6.5	7.2	6.1	6.0	9.1	8.4	7.2	9.1	13.3	7.9
Tabasco	2.8	2.7	3.1	3.7	3.5	3.4	3.4	2.2	3.3	3.4	3.2
Tamaulipas	7.7	9.0	8.4	9.1	8.7	8.2	8.0	7.4	8.2	6.3	8.1
Tlaxcala	4.4	5.1	4.1	4.0	3.9	3.6	4.6	3.6	3.5	2.6	3.9
Veracruz	3.2	4.1	5.3	5.6	6.0	6.8	11.3	4.0	3.6	3.6	5.3
Yucatán	21.0	6.0	4.5	6.6	5.4	5.0	7.8	5.4	3.9	4.9	7.1
Zacatecas	4.6	4.5	4.4	4.4	5.2	5.4	5.3	6.6	6.8	4.8	5.2

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Si analizamos los porcentajes extremos, Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo, la participación de sus ingresos propios en el total de ingresos representaron arriba del 10%, siendo Chihuahua el que obtiene el porcentaje más alto (17%)²⁵. Una característica común de la mayoría de estos Estados es que se ubican en el norte del país, donde históricamente han mantenido una fuerte actividad manufacturera. De ellos sólo Quintana Roo ubicado en el Sur, y es un estado cuyo crecimiento se basa en el turismo (Cancún). Guerrero,

²⁵ Chihuahua se encuentra ubicado en la franja fronteriza con los Estados Unidos.

Morelos, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala obtiene valores alrededor del 3%, siendo los estados que hacen menos esfuerzo por recaudar tributos propios.

7. METODOLOGÍA Y RESULTADO DEL IEF

Para cumplir el objetivo planteado, se emplea el Índice de Esfuerzo Fiscal (IEF) desarrollado por Acosta y Bird (2005). A diferencia del estudio realizado por Bonet y Rueda (2011), no se emplea el IUPF por problemas de disponibilidad de datos y por cuestiones metodológicas²⁶, además, se excluye el Distrito Federal porque constitucionalmente no es considerado un Estado, es la sede de los poderes políticos, y se encuentra bajo el dominio del ejecutivo central.

El IEF se calcula como:

$$IEF_{i,t} = (Trib_{i,t} / PIB_{i,t}) / (u_t).$$

Trib_{i,t} = ingresos tributarios totales del estado i, en el periodo t.

PIB_{i,t} = PIB estatal del estado i, en el periodo t.

*u_t = Participación del agregado de los ingresos tributarios de los estados
en el agregado de los PIB de los estados.*

Se calcula como:

$$u_t = \left(\frac{\sum_1^{31} Trib}{\sum_1^{31} PIB} \right); \text{ donde } t = \text{corresponden los años del periodo de la investigación.}$$

Si IEF = 1 indica que el esfuerzo fiscal de un estado es similar al promedio.

Si IEF > 1 el esfuerzo fiscal es superior al promedio. Y por último,

Si IEF < 1 el esfuerzo fiscal es inferior al promedio.

²⁶ Ver nota de pie 30.

La tabla 2 muestra el resultado del IEF de los Estados de México. Si tomamos el resultado promedio para el periodo 2003-2009, se observa que sólo el 32% (10 estados)²⁷ hacen un esfuerzo fiscal superior a la media nacional, seis pertenecen al grupo de Estados ubicados en la zona norte del país. Chihuahua ubicado en la franja fronteriza obtiene el resultado más alto, con un nivel de esfuerzo fiscal 2 veces al promedio nacional.

A pesar de los resultados positivos se observa una tendencia decreciente a partir de 2006. Sólo Baja California Sur ha mostrado un incremento sostenido a lo largo del tiempo.

Chiapas y Sonora mostraron mejorías sustanciales a partir de 2007.

Tabla 2. Esfuerzo fiscal

Estados	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Aguascalientes	0.4	0.4	0.6	0.5	0.7	0.7	0.7	0.6
Baja California	1.3	1.5	1.4	1.2	1.3	1.0	0.9	1.2
Baja California Sur	1.0	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	2.3	1.4
Campeche	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
Coahuila de Zaragoza	0.9	1.1	1.0	0.5	1.0	0.6	0.6	0.8
Colima	0.9	0.5	1.2	0.8	1.7	0.8	0.9	1.0
Chiapas	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.8	1.8	1.6
Chihuahua	2.8	2.3	2.2	1.9	1.9	1.7	1.8	2.1
Durango	1.1	0.7	0.7	0.9	0.9	0.8	1.0	0.9
Guanajuato	0.6	0.6	1.0	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8
Guerrero	0.8	0.5	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8
Hidalgo	1.0	1.0	1.2	1.1	1.2	1.2	1.4	1.1
Jalisco	0.8	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8
México	1.0	1.3	1.0	1.3	1.4	1.7	1.2	1.3
Michoacán de Ocampo	1.0	0.8	0.8	0.8	1.1	0.8	0.9	0.9
Morelos	0.5	0.5	0.7	0.5	0.7	0.8	0.8	0.6
Nayarit	1.2	1.2	1.0	0.7	1.0	0.9	0.9	1.0
Nuevo León	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.0
Oaxaca	1.0	0.9	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0
Puebla	1.1	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8
Querétaro	0.7	0.5	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.0
Quintana Roo	1.2	1.3	1.2	1.2	1.4	1.3	1.2	1.3
San Luis Potosí	0.6	1.0	1.3	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9
Sinaloa	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2
Sonora	1.0	0.9	1.3	1.1	0.9	1.2	2.2	1.2
Tabasco	0.7	0.6	0.6	0.5	0.3	0.5	0.5	0.5
Tamaulipas	1.1	1.1	0.9	0.9	1.0	0.8	0.9	0.9
Tlaxcala	1.0	0.9	0.8	1.0	0.9	1.0	0.7	0.9
Veracruz de Ignacio de la	1.2	1.2	1.2	1.8	0.7	0.6	0.7	1.1
Yucatán	1.1	0.8	0.8	1.1	0.7	0.5	0.8	0.8
Zacatecas	1.2	1.3	1.3	1.2	1.7	1.8	1.3	1.4

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

²⁷ Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Chiapas, México, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz de Ignacio de la llave y Zacatecas.

Mientras que; Colima, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Querétaro obtuvieron un IEF igual a uno. Y el resto que equivale el 48% (16 Estados), obtienen un pésimo desempeño en la recaudación tributaria. Campeche obtiene el valor mínimo con 0.3, esta tendencia parece mantenerse a lo largo del periodo de estudio.

En general los resultados indican que las Entidades que han obtenido una calificación favorable, han sido los que históricamente han mantenido un nivel de actividad económica fuerte.

8. MODELO EMPÍRICO

Para cuantificar si el actual sistema de transferencias en México afecta el nivel de esfuerzo fiscal. Se emplean datos para los 31 estados durante el periodo 2003-2009.

Se propone estimar el siguiente modelo de datos de panel:

$$IEF_{it} = u_i + \beta_1 \text{aport}_{it} + \beta_2 \text{part}_{it} + \beta_3 \text{molinar}_{it} + \beta_4 \text{reg} + \beta_5 \text{colpart}_{it} + \beta_6 \text{maymin}_{it} + \beta_6 \text{margen}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde :

i = se refiere a cada Estado.

t = indica el año de estudio 2003,2004 ...2009.

IEF_{it} = El índice de esfuerzo fiscal

aport = las aportaciones.

part = las aparcipaciones.

reg = es una dummy que tomar valor de 1, si el estado pertenece a los estados del norte, 0 en otro caso.

colpart = es una dummy toma valor de 1, si el gobierno en el poder estatal es del mismo color de partido que el gobierno central, 0 en otro caso.

molinar = el índice de fragmentación política de molinar.

maymin = es una dummy que toma valor de 1 si el gobierno en el poder obtuvo un porcentaje de votos igual o mayor del 50%(mayoría), 0 por de bajo de este porcentaje(minoría).

margen = es el margen de victoria que obtuvo en las elecciones.

ε_{it} = es el término de error que se considera independiente e idénticamente distribuido con media cero y varianza constante.

u_i = capturaré los efectos individuales de los Estados.

El comportamiento de *u_i* define los diferentes modelos estimados.

Para el presente documento se estimaron tres tipos de modelos: Modelo de Datos Agrupados (MDA), Modelo de Efectos Fijos (MEF) y el Modelo de Efectos Aleatorios (MEA).

El modelo de datos agrupados captura variaciones tanto *dentro* como *entre* los estados, y asume que los efectos individuales son fijos e iguales para todos los estados. El modelo de efectos fijos captura variaciones *dentro* de los estados y asume que los efectos son fijos y constantes a través del tiempo, pero que son diferentes para cada estado. Mientras que el modelo de efectos aleatorios supone que los efectos individuales son aleatorios²⁸.

Los datos tanto de participaciones y de aportaciones están en proporción de los ingresos totales, que se obtuvieron del INEGI y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), mientras que las variables políticas se construyeron con información de la base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)²⁹, de los resultados de las elecciones gubernamentales.

LAS VARIABLES INDEPENDIENTES SE CLASIFICAN EN TRES GRUPOS

Variables Fiscales: aportaciones federales (condicionadas) y participaciones (no condicionadas). Se espera que estas dos variables afecten negativamente al índice de esfuerzo fiscal.

Variable de ubicación geográfica: una *dummy* que captura aquellos Estados que se encuentran en la región norte del país. Por la fuerte actividad manufacturera y los flujos migratorios directos con los Estados Unidos, se espera un efecto positivo en el nivel de esfuerzo fiscal.

²⁸ Para este caso podemos definir el término de error como v_{it} donde $v_{it} = \alpha_i + \beta_{it}$. Para un desarrollo completo de modelos de panel revisar Wooldridge (2001).

²⁹ Es una organización independiente que hace un esfuerzo enorme por sistematizar la base de datos de los resultados de las elecciones, municipales, estatales y nacionales: <http://www.cidac.org/esp/index.php>.

Variables políticas:

a). **Índice de fragmentación política de Molinar**, se calcula como:

$$Molinar = 1 + N \left[\frac{(\sum_{i=1}^n V_i^2) - V_1^2}{(\sum_{i=1}^n V_i^2)} \right]$$

donde;

V_i = la proporción de votos de los partidos políticos,

V_1^2 = el cuadrado de la proporción de votos que obtuvo el partido ganador

$$N = \frac{1}{(\sum_{i=2}^n V_i^2)}$$

V_1^2 = el cuadrado de la proporción de votos que obtuvo el partido ganador

$$N = \frac{1}{(\sum_{i=2}^n V_i^2)}$$

Si molinar = 1, implica una concentración política total.

Si molinar > 1, existe una mayor fragmentación política.

b). **Margen de victoria**: es la diferencia de votos que obtuvo el partido ganador respecto al segundo partido más votado.

c). **Gobierno de mayorías o minorías**: se obtuvo de los porcentajes de votos que obtuvo el partido ganador, si fue mayor o igual al 50% indica que es un gobierno de mayoría, si fue menor a este porcentaje se deduce que es un gobierno de minoría y finalmente,

d). **Si Gobierno Estatal es del mismo partido que el gobierno central**: es una variable *dummy* que toma el valor de 1 si la afiliación partidista del gobierno Estatal es el mismo que el del gobierno central y 0 en otro caso.

No esperamos un signo en particular en las tres primeras variables políticas, puede ser tanto positiva como negativa, mientras que la variable *dummy* que captura la afiliación partidista

del gobierno Estatal, se espera un coeficiente negativo, de acuerdo con Bonet y Rueda (2001) se esperaría que los Estados cuyo gobernador sea del mismo partido del Presidente, realicen un menor esfuerzo fiscal, en la medida que pueden lograr tratos preferenciales en la asignación de recursos federales.

9. RESULTADOS

Para fines prácticos, sólo se muestran los resultados del modelo con datos agrupados y de efectos fijos³⁰.

Tabla 3. Resultados estimación

VARIABLES	M. Agrupados	M. Efectos Fijos
aport	-0.014*** (0.004)	-0.012** (0.005)
part	-0.024*** (0.006)	-0.016*** (0.006)
reg	0.239*** (0.052)	
colpart	-0.055 (0.054)	0.076 (0.045)
molinar	-0.314** (0.139)	-0.229* (0.128)
maymin	-0.107 (0.076)	-0.176** (0.084)
margen	-0.009*** (0.003)	-0.005** (0.002)
Constant	3.284*** (0.533)	2.767*** (0.427)
Observations	217	217
R-squared	0.232	0.116
Erros estándar está entre parentesis		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Los signos negativos de los coeficientes de las variables fiscales (*aportaciones* y *participaciones federales*) confirman la existencia de *pereza fiscal* en los estados mexicanos. A medida

³⁰ Para fines prácticos y no presionar mucho el modelo, se estimó sólo modelos agrupados y efectos fijos. En la práctica Efectos Aleatorios y Modelos agrupados suelen arrojar los mismos resultados. Para una explicación más formal y completa de los inconvenientes de usar Efectos aleatorios, ver el documento de Angrist y Pischke (2008).

que las dos formas de transferencias representan una mayor proporción en los ingresos totales, *retroceden en media el nivel de esfuerzo en la recaudación local.*

El efecto es mayor en las participaciones (no condicionadas), tanto en el modelo de datos agrupados y el de efectos fijos se obtiene coeficientes de (-) 0.024 y (-) 0.016, mientras que en las aportaciones (condicionada) de (-) 0.014 y (-) 0.012 respectivamente.

Estos resultados confirman las afirmaciones de Oates (1999) y Peterson (1997), que a medida que los gobiernos locales dependan fuertemente de las transferencias hacen un uso pobre de sus instrumentos fiscales de recaudación, y por ende se observa el debilitamiento de la responsabilidad fiscal.

El bajo esfuerzo fiscal contribuye al ejercicio del poder poco transparente, y la ejecución de proyectos públicos contrarios a las preferencias de los ciudadanos. Además, amplía la brecha de la relación cercana que debería existir entre ciudadanos y gobiernos para la rendición de cuentas.

El coeficiente positivo de los estados del norte (*región*) en el nivel de esfuerzo fiscal, confirma los resultados ya obtenidos por Ibarra (2003). Como consecuencia de la dinámica migratoria y económica, condiciona a los gobiernos locales a prestar mayor atención a la demanda de bienes y servicios de la ciudadanía. *El resultado confirma que estos estados hacen un esfuerzo fiscal de 0.23 puntos superiores al resto*³¹.

La introducción de variables de poder político para determinar si influye de alguna manera en el nivel de esfuerzo fiscal de los gobiernos, los resultados confirman que el color del

³¹ La estimación para efectos fijos, la variable dummy que captura los Estados del norte, las eliminó, debido a la poca variabilidad que tienen en el tiempo y entre Estados.

partido político del gobierno local respecto al gobierno central (*color partido*), no influye. *No se encuentra evidencia estadística para el periodo de estudio.*

El índice de fragmentación política de Molinar (*molinar*) tanto en las dos especificaciones del modelo (signo negativo), revela que a medida que la oposición está fragmentada existen evidencias de un menor nivel de esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, *si la oposición se encuentra muy dispersa, no existe presión política para poder disciplinar al gobierno en el poder.*

Mientras que si el gobierno en el poder es de mayoría (*mayoría o minoría*), de igual forma afecta negativamente en el nivel de esfuerzo fiscal, si bien no es estadísticamente significativa para modelos de datos agrupados, sí para efectos fijos. A medida que un gobierno está respaldado por una fuerte votación de la ciudadanía, implica bajos niveles de recaudación local. Una posible explicación, es que dada la evidencia de la des-vinculación directa entre el gobierno y la ciudadanía por la fuerte dependencia de las transferencias, a medida que la población participa directamente en las urnas electorales, no impacta de ninguna manera en la responsabilidad fiscal y en la ejecución de programas públicos *ad hoc* a las preferencias de los votantes.

Por último, si un gobierno obtuvo un amplio margen de victoria en las elecciones (*margen*), también impacta negativamente en el esfuerzo fiscal.

En general las variables políticas incluidas indican que a medida que un gobierno en el poder es fuerte, ya sea porque obtuvo una amplia mayoría en los votos o porque la oposición está muy fragmentada, tienen incentivos para hacer menos esfuerzo por incrementar el nivel de recaudación local y el ejercicio transparente de los recursos públicos. Estos comportamientos posiblemente son por la alta dependencia, provocando que la responsabilidad recaiga hacia los niveles superiores de gobiernos, desvinculando su responsabilidad con la ciudadanía.

10. CONCLUSIONES

La creciente dependencia de los gobiernos locales del actual sistema de transferencias, ha generado que el esfuerzo que hacen los gobiernos locales por incrementar sus ingresos propios esté decreciendo. Los resultados confirman que a medida que estos recursos representan una mayor proporción en sus presupuestos públicos, tienen pocos incentivos para recaudar localmente y dependen más de las transferencias. Los efectos se traducen directamente en el mal uso que se hacen de los recursos, desvinculando directamente la responsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, y responsabilizándose más hacia los gobiernos de nivel superior.

Un primer acercamiento de este efecto, posiblemente lo están capturando nuestras variables políticas, que a medida que un gobierno está respaldado por una amplia mayoría de votantes, no incide positivamente en la disciplina y el uso racional de los recursos, si no que más bien incide negativamente en el nivel de esfuerzo recaudatorio. Esto evidencia el alejamiento que existe entre los gobiernos locales, y la ciudadanía en la provisión de bienes y servicios públicos, y en la rendición de cuentas.

El papel de la oposición parece no tener mucha incidencia en la presión para el buen uso de los recursos, debido al poder débil que tienen en los gobiernos estatales.

Es necesario enfatizar que posiblemente este resultado también se debe al poco acceso que tienen los gobiernos locales en la tributación de impuestos de base amplia. La tributación cedida son típicamente impuestos rígidos que son inmóviles en el tiempo. Esto provoca que la recaudación no presente incrementos sostenidos en el tiempo.

Una posible alternativa de solución a este problema, siguiendo la propuesta existente, es la búsqueda de mecanismos para que los gobiernos locales co-participen en el cobro y la administración de los impuestos de base amplia, para que los gobiernos locales tengan un mayor margen de recaudación.

BIBLIOGRAFÍA

- Angrist, J. D. and Pischke, J. S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Acosta, O. and Bird, R. (2005). "The dilemma of decentralization in Colombia". In R. Bird, J. Poterba and J. Slemrod, ed., *Fiscal reform in Colombia: problems and prospect*. London, United Kingdom: The MIT Press.
- Arellano, R. (1996). "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México". En: Hernández A. (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, D. F.: El Colegio de México; FCE.
- Aguilar, L. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En Hernández, A. (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, D.F.: El Colegio de México; FCE.
- Aguilar A., G. y Morales S., R. (2005). "Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad". *Documento de trabajo IEP*, No. 144, No. 42, pp. 1-64.
- Bonet J. y Rueda F. (2011). "Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos". *IBD Working Paper Series*, Vol. IV, No. 3., pp. 1-53.
- Bonet, J. y G. Reyes-Tagle (2010). "Evolución y determinantes de los ingresos propios en los estados mexicanos: Los casos de Baja California y Michoacán". *Trimestre Fiscal*, Vol. 93, pp. 181-224.
- Baretti, B., Huber, B. and Lichtblau, K. (2000). "A tax on tax revenue the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany". *CESifo Working paper No. 333*, pp. 1-23.
- Castells A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". *Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, No. 2, pp. 277-297.
- Castells, A., Sorribas, P. y Vilalta, M. (2005). *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas: Análisis de la situación actual y propuestas de reforma*. Barcelona, España: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Cabrero, E. y A. Carrera (2000). "Fiscal Decentralization and Institutional Constraints: Paradoxes of the Mexican Case". *Documento de Trabajo del CIDE*, No. 85, pp. 1-51.
- Canavire-Bacarreza, G. and Zuñiga E., N. G. (2010). "Fiscal Transfer a Curse or Blessing? Evidence of their effect on tax effort for municipalities in Sinaloa, México". *Andrew Young School of policy Studies Working paper No. 10-30*, pp. 1-25.
- Fuest, C. (2006), "Federalismo Fiscal y Nivelación Fiscal en Alemania". *CLM. Economía*, No. 8, pp. 261-290.
- Flores, J. y R. Caballero (1996), "Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal". En Arellano, R. (coord.). *México hacia un nuevo federalismo fiscal*. Puebla, México: Gobierno del Estado de Puebla; FCE.
- Ibarra, J. (2003). "Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos". *Frontera Norte*, Vol. 15, No. 29, pp. 87-123.
- Ibarra, J., A. Sandoval y L. Sotres (1999). "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales". *Comercio exterior*, Vol. 49, No. 5, pp. 438-444.
- _____ (2005). "Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos". *Gestión y política pública*, Vol. XIV, No. 1, pp. 169-196.

- Musgrave, R. (1961). "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism". *Public Finance: Need, Sources and Utilization*, Vol. 1, pp. 97-134.
- Molinar, J. (1991). "Counting the Number of Parties: An Alternative Index". *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4, pp. 1383-1391.
- Moreno, A. (1999). "Política fiscal y descentralización". *El Economista Mexicano*, No. 2, pp.94-99.
- Oates, W. E (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economics Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.
- Peterson, G. (1997). "Decentralization in Latin America, Learning through experience". *Viewpoints Series of The World Bank*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-38.
- Rajaraman, I. and Vasishtha, G. (2000). "Impact of Grants on Tax Effort of Local Government", *Economic and Political Weekly*, Vol. 35, No. 33, pp. 2943-2948.
- Sobarzo, H. (2007). "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México un sistema fiscal representativo", *El Trimestre Económico*, Vol. 73(4) No. 292, pp. 809-861.
- Sobarzo, H. (2009). "Relaciones fiscales intergubernamentales en México: Evolución reciente y perspectivas", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 40, No. 156, pp. 13-28.
- Sempere, J. y H. Sobarzo (1996). "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas". En Arellano, R. (coord.). *México hacia un nuevo federalismo fiscal*. Puebla, México: Gobierno del Estado de Puebla; FCE.
- Sour L. (2008). "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales", *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 23, No. 002, pp. 217-297.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Velázquez C. (2006). "Determinantes del gasto estatal en México". *Gestión y Política Pública*, Vol. 15, No. 1, pp. 83-109.
- Wooldridge, J. M. (2001). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Massachusetts, USA: MIT Press.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2016-2017). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D.F. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/>
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2016-2017). Auditoría Superior de la Federación. México, D.F. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Estadísticas de Finanzas Públicas. México, D.F. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (2017). Publicaciones del CIDAC. México, D.F. Recuperado de <http://cidac.org/articulos/>

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

ALFREDO SARAGOS LÓPEZ
ELMAR MORALES SÁNCHEZ

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

Alfredo Saragos López*

Elmar Morales Sánchez**

RESUMEN

Este trabajo pone a disposición del lector una visión general del estado actual de la teoría del federalismo fiscal, revisión teórica necesaria para una crítica objetiva de los problemas fiscales que aquejan a los sistemas federales. Se presentan dos generaciones de estudios: primero el pensamiento tradicional, que establece los principios básicos de la descentralización fiscal. Este justifica la eficiencia en la entrega descentralizada de los bienes públicos de consumo local. La segunda generación de estudios, pone en duda los beneficios de la descentralización fiscal y debate las ventajas y desventajas de un sistema centralizado y uno descentralizado. Se ponen en evidencia los “fallos fiscales” resultantes de la descentralización y se discute la posibilidad de restablecer un régimen fiscal centralizado, principalmente en países subdesarrollados y en vías de desarrollo.

Palabras clave: federalismo fiscal, primera y segunda generación de estudios, fallos fiscales.

Clasificación JEL: H41, H71, H77.

* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Chiapas y Ganador del Premio Nacional de Investigación: Impulso al Desarrollo de las Finanzas Estatales 2014. Este artículo representa una parte de la tesis: Gasto Público, Descentralización Fiscal y Crecimiento Económico: el Caso de Chiapas (1982-2012), tesis por la que fui galardonado por la UNAM, el Grupo Financiero Interacciones y Price Water House Coopers Corps Mexico. Actualmente es Jefe de Departamento de Servicios, de la Secretaría de Educación, del Gobierno del Estado de Chiapas.

** Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es poner a disposición del lector una síntesis de los importantes desarrollos teóricos en el campo del federalismo fiscal. Consideramos necesaria la presente revisión conceptual para todo aquel lector interesado en una formación crítica, robusta y objetiva de las finanzas públicas descentralizadas en los diferentes contextos nacionales.

El documento que a continuación se desarrolla, no tiene la intención de presentarse como un análisis completo y mucho menos extensivo de la teoría del federalismo fiscal. Se presenta como una revisión breve de las principales propuestas y desarrollos teóricos cuyo propósito es despertar el interés a profundizar en la teoría de las finanzas públicas y el federalismo fiscal. No obstante lo anterior, se considera que nuestra revisión es suficiente y consistente ya que explora teóricamente, desde los pilares fundamentales que justifican la práctica del federalismo fiscal, hasta los principales problemas, causas y consecuencias de los mismos en las economías cuyas finanzas públicas han sido descentralizadas.

Oates (2005) distingue dos generaciones de estudios en la teoría del federalismo fiscal. La primera se refiere a las contribuciones pioneras de Samuelson (1954 y 1955), Buchanan (1965) y Arrow (1970), que analizan la naturaleza de los bienes públicos, las funciones propias del sector público y la manera en que estos se asignan a los diferentes niveles de gobierno. La segunda generación de estudios, por otro lado, centra su atención en los “fallos fiscales” resultantes de determinadas formas de organización fiscal y discute las ventajas y desventajas de adoptar formas específicas de éstas.

La teoría de primera generación (*ibídem*), en primera instancia, muestra la diferencia entre los bienes públicos y privados por las propiedades microeconómicas de estos. Posteriormente, en beneficio de la corrección de los llamados *fallos de mercado*, Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972) y Musgrave y Musgrave (1992) proponen que la provisión de los bienes

públicos locales, la recaudación tributaria, la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la defensa nacional deben ser objetivos exclusivos del sector público sin intervención privada. Los autores consideran que los últimos tres deben ser exclusivamente asignados al gobierno central, mientras que la

tributación y provisión de los bienes públicos, dependiendo de las especificidades y características de las bases impositivas, así como de la naturaleza de los bienes públicos, deben ser ejercidas de acuerdo a las condiciones geográficas de las regiones del país. Para el caso de los bienes públicos puros cuyo consumo es local, la provisión de estos será un óptimo de Pareto si el nivel de consumo eficiente es entregado en cada jurisdicción en vez de mantener un nivel uniforme en todo el país. Es decir, la descentralización en la provisión de los bienes públicos locales evita pérdidas de bienestar social para el total de la población. Este resultado es conocido como el Teorema de la Descentralización (Oates, 1972).

Por otro lado y a raíz de los problemas económicos experimentados en países en vías de desarrollo como Brasil, Argentina y México y algunos países federales desarrollados, la teoría de segunda generación inició una revisión crítica de la literatura de primera generación. La descentralización fiscal en la práctica mostró evidencias que ponen en duda los beneficios teóricos de un sistema fiscal descentralizado. Autores como Prud' homme (1995) y Tanzi (1996) advirtieron que el proceso de descentralización fiscal en países subdesarrollados o en vías de desarrollo lejos de abonar al bienestar social de la población, genera problemas y crisis fiscales que pueden poner en peligro la estabilidad macroeconómica del país.

Los estudios de segunda generación proponen un debate entre centralización versus descentralización. Un sistema fiscal centralizado, primeramente, sobresale por la ventaja y capacidad de "internalizar" las externalidades (positivas y negativas) que son producto del consumo local de los bienes públicos y segundo, por su mayor capacidad en la utilización de instrumentos mone-

tarios y fiscales en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica y distribución del ingreso. Por otra parte, un sistema fiscal descentralizado en vigencia del Teorema de la Descentralización, evita pérdidas de bienestar social y genera ganancias en rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados y responsabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales.

En el debate sobresale el estudio de los llamados “fallos fiscales”. Según la literatura, el “fallo” más importante es el llamado *síndrome de la restricción presupuestaria blanda*, que de acuerdo a autores como Wildasin, (1997) y An y Chong (2015) pueden presentarse tanto en sistemas fiscales descentralizados como centralizados. El síndrome hace referencia a que un nivel de gobierno inferior espera ser rescatado por otro nivel de gobierno (normalmente superior) de una situación de crisis fiscal (Kornai Maskin y Roland, 2002 y Oates, 2005). Los estudios de segunda generación, con el objetivo de solucionar este tipo de problemas en países tanto desarrollados como subdesarrollados proponen algunas medidas, a saber, la introducción de mecanismos de mercado en los sistemas fiscales, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de asuntos públicos y algunos otros como la recentralización de las decisiones y funciones fiscales subnacionales.

La estructura organizativa de lo que resta del documento es la siguiente: la sección uno aborda detalladamente la teoría de primera generación, misma que explica los fundamentos teóricos del federalismo fiscal antes esbozados. La sección dos se centra en la teoría de segunda generación que explora los principales problemas de los sistemas fiscales descentralizados. La última sección concluye.

1. PRIMERA GENERACIÓN DE ESTUDIOS SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL

El debate sobre la naturaleza de los bienes públicos comenzó en la década de los 60 con la publicación de dos importantes artículos de Samuelson (1954 y 1955). Esta teoría considera que

los bienes públicos pueden ser caracterizados por tres aspectos: no rivalidad, no divisibilidad y no exclusión. El bien público es no divisible, cuando para producirlo y distribuirlo no se puede fraccionar en partes para su consumo. Es no rival, cuando el consumo individual no perjudica o impide el consumo simultáneo de otros agentes y es no excluyente, cuando no se puede impedir que otros consumidores potenciales o reales disfruten del mismo. El bien privado, por otro lado, dado que es rival obliga al consumidor adicional a pagar el precio marginal correspondiente para poderlo adquirir. El bien privado es aquel cuyo consumo por parte de un agente reduce automáticamente el consumo de otros, mientras que el bien público supone igualdad de consumo entre los agentes económicos (Buchanan, 1965). Estas características microeconómicas de los bienes públicos constituyen el soporte teórico de las finanzas públicas.

Algunos autores de la teoría neoclásica tradicional (Samuelson, 1954 y 1955; Arrow, 1970; Musgrave y Musgrave, 1992) han establecido los principios básicos que rigen la teoría del federalismo fiscal. Los trabajos más influyentes fueron los de P. Samuelson, sobre la naturaleza de los bienes públicos y privados, el de K. Arrow que distingue entre las funciones del sector público y privado y el trabajo de R. Musgrave y P. Musgrave donde establecen el papel del sector público desde la visión keynesiana en la corrección de los llamados fallos del mercado, en la distribución equitativa del ingreso y en la estabilidad macroeconómica con pleno empleo y estabilidad de precios.

La anterior representa la teoría normativa de las finanzas públicas que considera a los gobiernos como agentes maximizadores del bienestar social (Musgrave y Musgrave, 1992; Oates, 1977; Rubinfeld, 1987). Esta teoría sugiere tres funciones exclusivas del sector público: mantener la estabilidad macroeconómica, promover la distribución equitativa del ingreso y asignar el nivel eficiente de bienes públicos. La teoría de primera generación sugiere que las políticas de estabilización y distribución deben ser ejercidas por el gobierno central, pues los gobiernos sub-

nacionales no cuentan con los instrumentos necesarios para hacerlo. Por otro lado, la asignación de bienes públicos puros cuyo consumo es local se debe dar en función de las preferencias y necesidades de la sociedad distribuyéndose según las condiciones geográficas locales.

El gobierno central es el más apto, dado que cuenta con los instrumentos necesarios, para llevar a cabo políticas de seguridad nacional, los relacionados con la política exterior, el control de la inflación, el manejo de la demanda agregada y la política monetaria. Estas funciones no deben ser delegadas a nivel local. En cambio, según la teoría, los gobiernos locales pueden ser más eficientes en la oferta de bienes públicos cuya demanda varía entre las distintas jurisdicciones (Musgrave y Musgrave, 1992; Oates, 1977 y 2008).

La teoría tradicional del federalismo prevé un sistema con sus distintos niveles de gobierno, donde cada nivel produce los bienes públicos a niveles eficientes. En resumen, el gobierno central proporciona bienes públicos nacionales y los gobiernos descentralizados adecuadamente definidos proporcionan servicios públicos "locales" (Oates, 2008, p. 317).

Al respecto Tiebout (1956); Oates (1977) y Musgrave y Musgrave (1992) ofrecen argumentos teóricos que justifican los planteamientos tradicionales del federalismo fiscal. A continuación se describen algunos de ellos.

1. En los países tanto desarrollados como subdesarrollados, los gobiernos descentralizados con economías locales abiertas (donde existe perfecta movilidad de factores) no tienen acceso a los instrumentos fiscales ni monetarios necesarios. Los gobiernos subnacionales tienen capacidad limitada para influir en los niveles de empleo y precios nacionales. Por lo que es evidente que los gobiernos centrales son más eficaces para llevar a cabo estas funciones.

2. La movilidad interjurisdiccional de factores (en este caso hogares y empresas) limita el potencial de las políticas redistributivas a nivel local. De acuerdo con Tiebout (1956), si un gobierno local aplica una política redistributiva agresiva a favor de los pobres mediante una carga tributaria más alta impuesta a los ricos, generará incentivos para el desplazamiento de las empresas hacia regiones de baja carga impositiva. A su vez, se estimulará la migración de la población pobre de todo el país, hacia la región donde se impulsan dichas políticas redistributivas en busca de beneficios fiscales. Es decir, los agentes económicos “votan con los pies” generando desequilibrios nacionales. Por tales razones, las políticas redistributivas deben ser ejecutadas por el gobierno central.

No obstante, en algunos países de la Unión Europea (UE), las políticas redistributivas pueden ser aplicadas a nivel de los gobiernos subnacionales, como es el caso de los países escandinavos (Sewel, 1996). En otro orden de ideas, Tanzi (1995) asegura que la función distributiva y de estabilización puede ser aplicada a nivel sobre nacional, tomando en cuenta las necesidades y preferencias de los gobiernos nacionales. Con el tratado de Maastricht, la UE, obliga a los integrantes de la zona euro a mantener la estabilidad macroeconómica en el sentido que no pueden rebasar un déficit fiscal de 3% y una deuda pública del 60% del PIB. Según Tanzi, este tipo de políticas no deben ser necesariamente uniformes para todos los países de la UE, ya que dependen de la necesidad de los gobiernos centrales y de sus prioridades en el ejercicio de la política macroeconómica. Por ejemplo, los problemas económicos no se perciben de igual manera para Alemania que para Italia, pues la prioridad del primer país ha sido siempre la estabilidad de precios mientras que en el segundo atribuye mayor importancia a la reducción del desempleo.

Si los dos países aplicaran políticas macroeconómicas uniformes (ya sea estabilidad de precios o reducción del desempleo) generarían pérdidas de bienestar. Para evitar esto, se necesitan políticas macroeconómicas diversificadas que tomen en cuenta las preferencias de los gobiernos centrales de cada país.

Por lo tanto, la teoría tradicional del federalismo fiscal sugiere que la provisión de bienes públicos a igualdad de costos y cuyo consumo sea local, es más eficiente a nivel descentralizado que de manera centralizada. La eficiencia se basa en las ventajas de información sobre las preferencias de consumo de los agentes y la cercanía del proveedor (gobierno) con la ciudadanía, misma que fomenta la responsabilidad fiscal de los administradores públicos. Es decir, por razones de asimetría de la información, los gobiernos locales son más eficientes que el central en la entrega de los bienes y servicios públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1972 y Musgrave y Musgrave, 1992;). El Teorema de la Descentralización lo expresa así:

Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales –será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel fijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones (Oates 1977, p. 59).

El teorema considera que “la producción de bienes públicos está determinada con la finalidad de maximizar el bienestar de los agentes de las jurisdicciones. Y (...) asume que una provisión centralizada resulta en una oferta uniforme para todas las jurisdicciones” (Oates, 2008, p. 315). Razón por la que la provisión centralizada provoca pérdida de bienestar social.

Además, existen problemas de información entre el gobierno local y central que impiden una eficiente provisión centralizada de los bienes públicos:

Es difícil (o más precisamente, costoso) para el gobierno central obtener la información necesaria para ofertar los bienes públicos locales tomando en cuenta los gustos y las condiciones de costos. Los gobiernos locales están más cerca de sus electores y probablemente tienen mayor conocimiento de los gustos locales y de las otras circunstancias relacionadas con la oferta de servicios locales (Oates, 2008, p.315).

Al mismo tiempo existen limitaciones políticas. Es posible que no sea factible para el gobierno central proporcionar niveles eficientes de bienes públicos que tomen en cuenta las necesidades y preferencias de los agentes locales, pues “los gobiernos centrales pueden hacer frente a una acción de reclamo político subnacional de ‘igual trato’, que los presione hacia una entrega uniforme de servicios públicos locales” (Oates, 2008, p. 315). Por tal razón, es preferible la asignación de bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales con efectos locales (Oates, 1972 y 1999).

La descentralización fiscal aplica el principio de subsidiariedad, donde las decisiones deben ejercerse en los niveles más bajos de gobierno dejando al gobierno central las funciones que no pueden ejercerse a nivel local (Oates, 1999 y 2008; Boadway *et al.*, 1995 y Castells, 1999). En algunos casos no se justifica la intervención de los gobiernos locales en objetivos específicos, el caso ejemplar es la política de empleo. La justificación reside en la ausencia de instrumentos adecuados en el tratamiento de este problema, además de que la movilidad de factores distorsionaría los efectos de tales políticas.

La eficiencia en la entrega descentralizada de los bienes públicos se refiere a los niveles de utilidad alcanzados en el consumo combinado entre bienes públicos y privados entre las

comunidades. El óptimo se alcanza con la igualdad entre el costo marginal social y la utilidad marginal social de dichos bienes (Oates, 1972).

La justificación de estos beneficios es la cercanía entre población y gobierno. Los ciudadanos pueden encontrarse más fácilmente con las autoridades locales que con las centrales, lo que permite disminuir los costos de transacción entre ambas partes. Asimismo, la cercanía de los electores y el gobierno fomenta la rendición de cuentas y una mayor responsabilidad fiscal (Hernández e Iturribarria, 2003 y Cabrero, 2006). "... esto implica que si el funcionario popular no cumple, el ciudadano contiguo puede castigarlo con el voto, ya que se asume que la cercanía facilita la evaluación del desempeño del primero. Es decir, existe una auditoria social" (Hernández e Iturribarria, 2003, p. 14).

1.1. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Los teóricos del federalismo fiscal además de explicar con precisión la justificación de la descentralización fiscal, establecieron algunos objetivos que deben cumplir los gobiernos descentralizados: 1) Suficiencia: los ingresos en que se sustentan los gobiernos locales deben garantizar la provisión óptima de bienes públicos. 2) Autonomía: los ingresos de los gobiernos subnacionales deben ejercerse con plena autonomía de decisión, y responsabilidad hacia los electores sin intervención de los niveles superiores de gobierno. 3) Igualdad: las diferencias de ingresos y la capacidad fiscal no deben ser un factor discriminante en cuanto a niveles de servicios públicos que reciban los ciudadanos (Castells, 1999).

Para cumplir con dichos objetivos, los gobiernos descentralizados disponen de las siguientes fuentes de financiamiento: ingresos propios, transferencias intergubernamentales y deuda pública (Oates 1999). Cuando existen problemas de correspondencia fiscal (desequilibrios verticales y horizontales) y se transfieren responsabilidades a niveles inferiores de gobierno,

es necesario introducir un mecanismo que garantice suficiente financiamiento a los gobiernos subnacionales. En este caso, el sistema de transferencias intergubernamentales es el principal instrumento para asegurar niveles suficientes tanto en calidad como en cantidad de bienes públicos locales (Kraemer, 1997; Bird y Smart, 2002).

La experiencia de los países industriales demuestra que la descentralización exitosa no puede lograrse en ausencia de un programa de transferencias fiscales bien diseñado. El diseño de estas transferencias debe ser simple, transparente y consistente con los objetivos, las transferencias correctamente diseñadas pueden incrementar la competencia para el suministro de los servicios públicos, la rendición de cuentas del sistema fiscal y la coordinación fiscal, al igual que con la división de los ingresos puede debilitarla (Shah 1997, pp. 30-31).

Los desequilibrios fiscales verticales surgen cuando el gobierno local no tiene acceso suficiente a impuestos de mayor base, productividad y recaudación. Pues el gobierno central recauda estos con mayor facilidad, efectividad y a menor costo económico. Debido a que el gobierno central se muestra más eficiente en la recaudación de impuestos de base amplia, Los gobiernos locales únicamente recaudan impuestos de base reducida (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Rubinfeld, 1987 y Musgrave y Musgrave, 1992). Los desequilibrios fiscales horizontales, por su parte, se deben a las disparidades económicas entre regiones dentro de un mismo país, desequilibrio que obliga transferir recursos para garantizar la igualdad de ingresos interjurisdiccionales y resolver los problemas de correspondencia fiscal (McLure, 1993 y Weingast, 2007 y 2009).

Para efectos de eficiencia económica, se sugiere que el gobierno central recaude los impuestos de base amplia y transfiera los fondos a los gobiernos subnacionales. El sistema de transferencias federales permite “aliviar los desequilibrios estructurales, corregir las ineficien-

cias fiscales y las inequidades, compensar las pérdidas de beneficios y así lograr la armonización fiscal” (Shah, 1997, p. 30). De modo que un adecuado sistema de transferencias es aquel que a la vez de “...resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional” (Hernández e Iturribarria, 2003, p. 1). Es decir, el sistema de transferencias debe generar incentivos a favor de los gobiernos locales para desarrollar sus propias fuentes de ingresos (Kee, 2004).

En los países federales, el sistema de transferencias normalmente consta de dos fondos, uno de carácter resarcitorio (transferencias incondicionadas) y otro de carácter compensatorio (transferencias condicionadas). Las primeras pretenden resarcir a los gobiernos locales por haber cedido las potestades tributarias al gobierno central. Se considera que este es un incentivo para elevar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales, ya que los gobiernos se preocuparán en la oferta de bienes públicos con mayor tasa de retención marginal (véase Weingast, 2007 y 2009). Las transferencias compensatorias, por otro lado, garantizan igualdad en cantidad y calidad de bienes públicos subnacionales con el objetivo de reducir los desequilibrios horizontales (Hernández e Iturribarria, 2003; Bird y Smart, 2002).

Un caso específico interesante es el de México. El centralismo tributario de este país obligó al gobierno federal a diseñar un sistema de transferencias con el fin de financiar la provisión eficiente de los bienes públicos. En dicho sistema de transferencias, las participaciones federales (transferencias incondicionadas) son enviadas a los gobiernos subnacionales con total discrecionalidad para su ejercicio, mientras que las aportaciones federales (transferencias condicionadas) son etiquetadas y se destinan mayormente a educación, salud, desarrollo social y seguridad pública (Webb y Gonzales, 2004). Estos fondos representan en la actualidad la principal fuente de financiamiento de los gobiernos estatales en los países con fuertes desequilibrios fiscales.

2. SEGUNDA GENERACIÓN DE ESTUDIOS SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL

En años recientes, los estudios sobre federalismo fiscal se han centrado en investigar la forma de organización fiscal que un país puede adoptar de manera que se relacione eficientemente a su nivel de desarrollo económico; pues se piensa que un sistema de relaciones fiscales verticales diseñado correctamente puede contribuir al bienestar social nacional al mejorar las condiciones de vida de la población.

Con este propósito, los encargados del estudio de la llamada segunda generación teórica del federalismo fiscal (Prud' homme, 1994; Tanzi, 1995; Seabright, 1996; Wildasin, 1997; Inman y Rubinfeld, 1996; Quian y Weingast, 1997; Rodden, Eskeland y Litvack, 2003; Oates, 2005; Weingast, 2007 y 2009; Crivelli y Staal, 2013; An y Chong, 2015; entre otros), se han dado a la tarea de revisar las hipótesis, planteamientos y razonamientos de los estudios de primera generación, pues la descentralización fiscal en la práctica ha proporcionado evidencias que apuntan a que los beneficios teóricos de la descentralización aún no han sido alcanzados.

Uno de los debates más importantes dentro de la literatura reciente es el relacionado a la centralización *versus* descentralización. Se discuten las ventajas y desventajas de adoptar un sistema de organización fiscal centralizado, con un gobierno central fuerte que sea el encargado de todas las funciones, tanto económicas y fiscales como institucionales y de seguridad nacional para todos los niveles de gobierno, *versus* un sistema fiscal descentralizado, en el que los recursos son recaudados y el gasto público ejercido por el gobierno local, las instituciones fiscales y las políticas públicas determinadas por los organismos públicos locales. Donde el papel único del gobierno central es garantizar la estabilidad macroeconómica, la distribución del ingreso y la seguridad nacional.

2.1. VENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Una de las ventajas más importantes que derivan de un sistema fiscal centralizado es la facilidad con la que se “interiorizan las externalidades”. ¿Qué quiere decir esto? Trataremos de esclarecerlo como sigue: en un sistema descentralizado, cada uno de los diferentes gobiernos locales, con autonomía, recaudan sus propios ingresos y ejercen el nivel eficiente de gasto público local; esto implica que los niveles de recaudación y eficiencia en la entrega de los bienes públicos de consumo local varían entre las diferentes zonas del país. Cuando esto sucede, es decir, cuando la recaudación y el ejercicio del gasto público local son descentralizados, se generan externalidades a otras jurisdicciones. Éstas pueden ser negativas o positivas, según sea la naturaleza del bien público o tasa de impuesto a la que está siendo sujeta la población jurisdiccional.

Por ejemplo, el bien público de la educación, cuya externalidad se ve reflejada cuando una persona que ha recibido una buena formación profesional en un determinado estado o provincia con un sistema educativo más desarrollado que otro, emigra a otra para desempeñarse laboralmente, beneficiando con “capital humano” a la jurisdicción receptora que no asume ningún costo adicional (en términos de impuestos) por dicho beneficio. Su actividad produce entonces una externalidad positiva sobre dicha jurisdicción.

Entonces, en un sistema de gobierno descentralizado es difícil evitar y resarcir estas externalidades, pues las decisiones en cuanto a políticas de gasto y recaudación son tomadas por los gobiernos locales. La ventaja de un sistema de gobierno centralizado radica en que la recaudación de impuestos y la provisión de los bienes y servicios públicos se da a nivel central; es decir, es el gobierno central el que de manera uniforme y a un mismo nivel recauda y ejerce los recursos públicos que son necesarios para la entrega de los bienes y servicios de los consumidores locales. En esta forma de organización fiscal, las externalidades están aún presentes, pero son minimiza-

das y fácilmente resarcidas por el gobierno central, pues se tiene control directo de la política de gasto y recaudación y margen de maniobra suficiente para subsidiar y gravar a las jurisdicciones en donde se presentan las externalidades, es decir se “interiorizan las externalidades”.

Otra de las ventajas de mantener un sistema de gobierno centralizado es que se puede lograr mayor y mejor coordinación de la política económica. Estas se relacionan con la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la defensa nacional. A pesar de estos argumentos, algunos defensores de la descentralización fiscal (Bird, 1993; Seabright, 1996 y Oates, 2005 por ejemplo) han encontrado que un sistema descentralizado puede ser preferible incluso en casos de grandes externalidades y de perfecta homogeneidad de las preferencias y necesidades en la provisión de los bienes y servicios públicos locales. La razón estriba en la posibilidad de un mejor control local, y rendición de cuentas cuando el gasto público y la recaudación son descentralizadas. La ventaja de un sistema descentralizado puede ser explicado así: un gobierno fiscalmente descentralizado posee autonomía en sus gastos e ingresos públicos, lo cual significa que los gobiernos locales tienen la capacidad y responsabilidad de financiar sus programas de gasto con recursos recaudados directamente de sus habitantes. Si esto es así, los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas del uso del dinero público a los contribuyentes locales. Por el contrario, si el gasto público local viene financiado con dinero del gobierno central, es decir, con transferencias fiscales intergubernamentales, es a éste a quien el gobierno local se ve obligado a rendir cuentas.

2.2. FALLOS FISCALES: EL SÍNDROME DE RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA BLANDA

En un sistema fiscal descentralizado existe una serie de incentivos que pueden llevar a los gobiernos locales a desarrollar comportamientos irresponsables en la utilización del dinero pú-

blico. Dos de los más importantes son: (1) el sistema de transferencias intergubernamentales (en el caso de México las aportaciones y participaciones federales), que garantiza la suficiencia de recursos públicos en un gobierno local y (2) las débiles instituciones centrales y locales que deberían garantizar el cumplimiento cabal de las reglas.

Uno de los “fallos fiscales” actualmente más estudiado dentro de la segunda generación de estudios sobre federalismo fiscal es el *síndrome de restricción presupuestaria blanda*. En el contexto de las relaciones fiscales intergubernamentales, la restricción presupuestaria blanda se refiere a que un gobierno local busca a otro nivel de gobierno (normalmente superior) para ser rescatado de una situación de crisis fiscal (Kornai et al., 2003 y Oates, 2005).

El término *restricción presupuestaria blanda* tiene sus orígenes en el trabajo pionero del economista húngaro Kornai (1980) que inicialmente utiliza el término para ilustrar el comportamiento económico de los países centralmente planificados marcados por la escasez. Tiempo después, esta terminología se adaptó al estudio de problemas en economías capitalistas (rescates a empresas públicas y privadas por parte del aparato estatal) y más recientemente al estudio de los problemas fiscales en los gobiernos subnacionales asociados a los sistemas de organización federal y central.

El problema de restricción presupuestaria blanda puede ser explicado así: imaginemos que un gobierno local con autonomía en las decisiones de gasto y deuda pública local, sabiéndose dependiente del sistema de transferencias fiscales intergubernamentales, encuentra muy probable que en caso de dificultades fiscales, el gobierno central acudirá al rescate del mismo. Entonces, en base a las expectativas de ayuda financiera, los tomadores de decisiones fiscales locales inician un proceso de incremento de gasto público financiado con deuda pública local al mismo tiempo que reducen el esfuerzo fiscal local. En poco tiempo, el gobierno local encuentra que su situación financiera es insostenible, pues el excesivo sobreendeudamiento

y la débil capacidad fiscal local no le permiten cubrir tanto sus obligaciones de gasto como el reembolso de la deuda pública en su principal y su servicio. La economía local se encuentra en la antesala de la quiebra.

En otras palabras: los tomadores de decisiones fiscales locales actúan con irresponsabilidad fiscal, con la esperanza de ser rescatados por el gobierno central en caso de crisis fiscal. Por lo tanto, el gobierno central en este contexto debe evaluar la viabilidad de proporcionar un rescate y tomar una decisión al respecto. En la mayoría de los casos, bajo ciertas circunstancias y por diferentes razones, el gobierno central encuentra que es mejor proporcionar un rescate fiscal y evitar la quiebra de la economía local. Normalmente, el salvamento es proporcionado por el gobierno central. Éste se realiza con la intención de solventar la nula capacidad que los gobiernos locales en situación de crisis tienen para hacer frente a sus obligaciones de deuda y gasto público local (tal fue el caso de Brasil en 1987, 1990 y 1996, Argentina en 2001-2002 y México en 1995).¹

Existen varias tipologías de rescate, una distinción importante es que hay entre los abiertos y los ocultos. Los rescates abiertos son operaciones en la que: (1) el gobierno central asume directamente las obligaciones de deuda de los gobiernos locales. (2) los acreedores (banca privada y de desarrollo) presionados por el gobierno central aceptan la reestructuración de los pasivos. (3) el gobierno central envía transferencias de recursos extraordinarios y discrecionales a los gobiernos locales necesarios y suficientes para evitar la quiebra de la economía local. En estos casos, lo deseable es que el gobierno central se abstenga de proporcionar cualquier

¹ Para conocer en detalle estos casos, consúltese Gamboa (1997), Instituto Mexicano para la Competitividad (2010), Hernández-Trillo, Díaz y Gamboa (2002).

tipo de rescate, es decir, dejar quebrar al gobierno local. Cuando esto pasa se dice que la restricción presupuestaria es dura. El rescate oculto, por otro lado, se asocia con discrepancias entre la disminución de los niveles de deuda y los saldos fiscales. Por ejemplo: ¿cómo se explica una situación en la que un gobierno local con un déficit fiscal primario informa al mismo tiempo de una reducción en su nivel de deuda pública? la respuesta según Hernández *et al.* (2002) puede estar en que el gobierno central esté transfiriendo discrecionalmente recursos federales con la intención de proporcionar solvencia financiera al gobierno local en crisis.

Sin embargo, cuando el gobierno central se compromete y amenaza con no proporcionar ningún tipo de rescate fiscal ¿por qué a pesar de esta declaración, los gobiernos locales continúan actuando con irresponsabilidad fiscal e induciendo rescates fiscales, es decir, ablandando su restricción presupuestaria? según Oates (2005) la razón reside en la credibilidad de este compromiso. Esto se puede explicar partiendo de la siguiente interrogante: ¿puede el gobierno central comprometerse creíblemente a evitar las operaciones de rescate fiscal? si los tomadores de decisiones fiscales de los gobiernos locales creen que la respuesta a esta pregunta es negativa, entonces tienen razones de peso para actuar con irresponsabilidad fiscal.

El problema de la restricción presupuestaria blanda puede ser entendido en el marco de la teoría de juegos, en términos de un juego no cooperativo en el que los gobiernos central y local son caracterizados como jugadores que toman decisiones presupuestarias en una competencia fiscal. Morales (2016) por ejemplo, sugiere un análisis teórico formal del síndrome de restricción presupuestaria blanda en el marco de las relaciones fiscales intergubernamental en países caracterizados por tener un sistema fiscal incompletamente descentralizado. La secuencia simple de movimientos es: el gobierno central emite una amenaza en la que fija su postura de no rescate a los niveles inferiores de gobierno. Los gobiernos locales deben evaluar la viabilidad y credibilidad de esta afirmación y luego tomar sus decisiones presupuestarias. En

la mayoría de los casos las autoridades de los niveles inferiores de gobierno no encuentran creíble la declaración del gobierno central, por lo que proceden de acuerdo a la expectativa de que serán rescatados de sus crisis fiscales, es decir actúan con irresponsabilidad fiscal con el objetivo de obtener beneficios locales. La etapa final del juego consiste en que el gobierno central debe decidir si acude o no al rescate de los gobiernos locales que actuaron irresponsablemente. Por diversas razones, el gobierno central considera que es adecuado proporcionar el rescate mediante el envío de transferencias extraordinarias al gobierno local. El equilibrio del juego es aquella situación en la que: primero, el gobierno local actúa con irresponsabilidad fiscal induciendo un rescate y segundo, el gobierno central efectivamente rescata al gobierno local. Se trata de un equilibrio de restricción presupuestaria blanda.

El problema de la restricción presupuestaria blanda estrechamente relacionado con problemas de *riesgo moral* es la principal causa, según algunos autores, de que las economías caigan recurrentemente en graves crisis fiscales, pues en la mayoría de los países descentralizados los gastos de los gobiernos locales son drásticamente fuera de balance con los ingresos disponibles y proyectados (Wildasin, 1997; Oates, 2005; Crivelli y Staal, 2013; An y Chong, 2015). Cuando estos problemas se presentan en economías en vías de desarrollo, las dificultades pueden alcanzar proporciones tales hasta llegar a desestabilizar todo el sistema fiscal, incluso la economía completa. Así como sucedió en Argentina y Brasil a finales de los de los años 90.

2.3. POSIBLES MEDIDAS PARA ENDURECER LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Como sugieren algunos autores (Wildasin, 1997; Oates, 2005; Crivelli y Staal, 2013 por ejemplo), los incentivos que los gobiernos locales tienen para ablandar su restricción presupuestaria son: las transferencias de recursos intergubernamentales, la incapacidad del gobierno

central para mantener la credibilidad de sus amenazas y la debilidad de las instituciones que hacen cumplir las reglas. La interrogante importante ahora es: ¿qué medidas son necesarias para minimizar o eliminar estos incentivos? existen dos posibles vías: (1) Oates (2005) sugiere incorporar y/o fortalecer los mecanismos de mercado en los sistemas descentralizados. (2) Autores como Prud' homme (1995) y Tanzi (1996) sugieren que bajo las condiciones antes descritas, lo deseable sería revertir el proceso de descentralización, es decir, la recentralización fiscal. A continuación habremos de explicar cada uno de ellos.

Introducir y/o fortalecer mecanismos de mercado en los sistemas fiscales descentralizados

Oates (2005) considera que para evitar comportamientos fiscales “perversos” en los gobiernos subnacionales, el proceso de descentralización fiscal debe ir acompañado de los siguientes aspectos:

- a) Mercados crediticios eficientes: un sistema bancario eficiente puede incentivar a los gobiernos locales a actuar con disciplina fiscal. Esto porque los acreedores buscan maximizar beneficios y reducir riesgos, por lo que restringirán el acceso al crédito a los gobiernos locales que tengan un desempeño fiscal ineficiente e irresponsable.
- b) Mercado de bienes raíces eficiente: los valores de las propiedades son sensibles a la movilidad de los factores (trabajo calificado y capital productivo por ejemplo). El sobreendeudamiento público y/o políticas públicas de despilfarro podrían reflejarse en la salida de mano de obra e inversión privada hacia otras localidades mejor administradas. La consecuencia para el gobierno local fiscalmente irresponsable sería la reducción de los valores de los bienes raíces, la salida de inversión productiva y de la mano de obra calificada. Para evitar estos problemas, los gobiernos locales deberían estar dispuestos a actuar con responsabilidad fiscal.

- c) Sistema tributario local eficiente: la existencia de un sistema tributario local bien diseñado es indispensable para el éxito de un sistema descentralizado de gobierno. Éste debe garantizar la suficiencia de recursos para los programas de gasto público, una tributación local eficiente, transparente y confiable hará que se fortalezca la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos.
- d) Transparencia en el sistema de transferencias intergubernamentales: las transferencias de recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales deben obedecer únicamente a su función básica redistributiva, es decir, garantizar la suficiencia de recursos para el ejercicio pleno, justo e igualitario del gasto público entre las diferentes zonas del territorio nacional. No deben estar sujetas a manipulación política con el fin de proporcionar rescates fiscales.

Oates (2005) considera que un sistema fiscal que incorpore estos aspectos podría eliminar los incentivos que motivan a los gobiernos subnacionales a incurrir en comportamientos fiscalmente irresponsables. Sin embargo, el autor propone que para garantizar que los gobiernos locales endurezcan su restricción presupuestaria son necesarias las siguientes medidas adicionales:

- e) Constitucionalizar o imponer por ley las limitaciones fiscales y el equilibrio presupuestario y que efectivamente sea ilegal que los gobiernos locales incurran en déficit de gasto (mínimamente) corriente.
- f) Limitar las emisiones de deuda para el financiamiento de gasto capital (proyectos de inversión) y definir cuidadosamente de lo que implica este tipo de gasto.
- g) Diseñar una normativa clara y leyes que establezcan reglas para la quiebra, donde se especifiquen claramente cómo las crisis fiscales deben ser manejadas.

El aspecto necesario a aclarar es que según nuestra opinión y de acuerdo al análisis del trabajo de Oates (2005), las medidas antes mencionadas son únicamente compatibles en economías desarrolladas y no así en economías en vías de desarrollo como México. La dificultad reside en que es precisamente en economías en vías de desarrollo donde con mayor agudeza se presentan los *fallos* tales como las crisis fiscales locales resultado del sobreendeudamiento local y rescates fiscales consecuencia del síndrome de restricción presupuestaria blanda. Esta dificultad fue entendida por Prud' homme (1995) y Tanzi (1996), de cuyos análisis se desprende la siguiente medida.

La recentralización fiscal

Algunos estudios de segunda generación sugieren el restablecimiento del sistema fiscal centralizado, es decir la recentralización de las decisiones de gasto y deuda pública local. Cuando el gobierno central mantiene el control de la política tributaria, de gasto y deuda pública de los gobiernos locales, se supondría que los comportamientos fiscalmente irresponsables de los gobiernos locales deben desaparecer. Especialistas como Prud' homme (1995) y Tanzi (1996) consideran que la recentralización fiscal es especialmente recomendable en países en vías de desarrollo, pues en estos países, son mayores las dificultades que las ventajas de mantener un sistema fiscal descentralizado. Incluso los autores consideran que la descentralización fiscal podría llegar a representar un peligro más que un beneficio para el país en vía de desarrollo.

Se considera, además, que en estos países, las prioridades de política económica son específicas y requieren de la recentralización del gasto público de los gobiernos locales. Algunas de estas prioridades son: a) reducir la desigualdad social y b) impulsar la demanda interna a través de políticas expansivas. Para ambas acciones se requieren de políticas "pre-distributivas" (Wray, 2012) como el incremento del salario mínimo y la creación de empleo formal directamente por

parte del estado, que solo un gobierno central con amplio margen de maniobra y en condición de movilizar directamente una parte importante de los recursos públicos puede llevar a cabo.

En la academia, el debate sigue abierto, no existe consenso en torno al tipo de sistema fiscal más adecuado que logre “acomodarse” a cualquier país. Más aún, es necesario pensar y entender que existen contextos nacionales específicos en el mundo, que más allá de intentar adecuar sistemas fiscales centralizados o descentralizados a países desarrollados y en vías de desarrollo, es urgente empezar a diseñar, al menos teóricamente, las especificidades de un sistema fiscal eficiente que puedan adecuarse a contextos nacionales y locales particulares. Seabright (1996) por ejemplo, sugiere que para contextos específicos puede existir un *trade off* eficiente entre centralización y descentralización fiscal. Sin embargo, para entender qué significa y cuáles son las condiciones por las que este *trade off* puede funcionar para países como México, es indispensable conocer el estado que guarda la teoría del federalismo fiscal, así como el actual debate teórico entre centralización *versus* descentralización y el contexto en el que éste estudia.

CONCLUSIONES

El tema del federalismo fiscal y las finanzas públicas descentralizadas es sin duda, actual y de importancia crucial para el buen funcionamiento del sector público en cualquier país. El sector público, normalmente compuesto de varios niveles, debe cumplir con la adecuada definición y alineación de funciones e instrumentos fiscales de acuerdo a objetivos específicos en los distintos niveles de gobierno. El federalismo fiscal según el pensamiento tradicional, establece un marco normativo general para la asignación de funciones a los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales adecuados para llevar a cabo estas funciones. Como ya hemos visto, en el nivel más general, se sostiene que el gobierno central debe cumplir con la responsabilidad básica de las funciones de estabilidad macroeconómica, redistribución del ingreso y la

riqueza, y la defensa nacional. Por otro lado, según el Teorema de la Descentralización, los gobiernos subnacionales deben ocuparse de la provisión de los bienes públicos cuyo consumo es de carácter local. Sin embargo, como se ha puesto en evidencia, un análisis positivo del marco teórico del federalismo fiscal así como de su funcionamiento práctico en muchos países federales, muestra que pueden existir dificultades fiscales serias tales como el ablandamiento de la restricción presupuestaria, los rescates y las crisis fiscales en los gobiernos locales.

El conocimiento de éstos y otros problemas, ventajas y desventajas, así como los beneficios y ganancias en términos de bienestar social que derivan de un sistema fiscal centralizado, uno descentralizado y uno incompletamente descentralizado es crucial para la construcción de la *norma*, entendida ésta como un marco conceptual coherente, consistente y acorde a contextos nacionales específicos que se traduzcan en acciones fiscales concretas que ayuden a los países que constantemente sufren de crisis fiscales locales y ponen en peligro la estabilidad macroeconómica nacional, a transitar a un escenario mejor, donde el bienestar social general sea un objetivo alcanzable.

BIBLIOGRAFÍA

- An, Zhiyong and Chong, Zhiwei (2015). "Debt Centralization and Soft Budget Constraint". *Public Finance and Management*, Vol. 15, No. 5, pp. 153-164.
- Arrow, K. (1970). "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation". *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Joint Economic Committee*. Vol. I, pp. 1-16.
- Buchanan, J. M. (1965). "An Economic Theory of Clubs". *Economica*, Vol. 32, No. 125, pp. 1-14.
- Boadway, R. Shah, A. y Roberts, S. (1995). "La reforma de los sistemas fiscales en las economías en desarrollo y los mercados emergentes: una perspectiva federalista". *Crónica Legislativa*, Vol. IV, No. 1, pp. 1-143.
- Bird, R. M. (1993). "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 2, pp. 207-227.

- Bird, R. and Smart, M. (2002). "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries". *World Development*, Vol. 30, No. 6, pp. 899-912.
- Cabrero, E. (2006). "Los retos institucionales de la descentralización en América Latina". *Documento de Trabajo del CIDE*, No. 161, pp. 1-28.
- Castells, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". *Gestión y Política Pública*, Vol. 8, No. 2, pp. 277-297.
- Crivelle, E. and Staal, K. (2013). "Size, Spillovers and Soft Budget Constraints", *International Tax and Public Finance*, Vol. 20, No. 2, pp. 338-356.
- Gamboa, R. (1997). "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México". *Documento de Investigación del Banco de México*, No. 9704, pp. 1-29
- Hernández-Trillo F. (1997). "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Aristas para un nuevo federalismo". *El Trimestre Económico*, Vol. 64, No. 254, pp. 199-219.
- Hernández-Trillo, F., Díaz C., A. and Gamboa G., R. (2002). "Fiscal Decentralization in México: The Bailout Problem". *Research Network Working Paper*, Inter-American Development Bank, No. R-447, pp. 1-54.
- Hernández-Trillo, F. y Iturribarria, H. (2004). "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano". *Documento de trabajo del CIDE*, No. 281, pp. 1-22.
- Inman, R. and Rubinfeld, D. L. (1996). "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview". *Journal of Public Economics*, Vol. 60, No. 3, pp. 307-334.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2010). *La caja negra del gasto público*. México D.F: Impresos Villaflorito.
- Jones, M., Sanguinetti, P. and Tommassi, M. (1999). "Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentinean provinces". In James Poterba y J. Von Hagen, (coord.). *Fiscal Institutions and Fiscal performance*, (pp. 135-150). Chicago, U.S.A.: The University of Chicago Press.
- Kee, J. K. (2004). "Descentralización fiscal: teoría de la reforma". *Revista de Administración Pública*, No. 110, pp. 397-415.
- Kornai, Janos. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam, Netherlands: North Holland.
- Kornai, J., Maskin, E. and Roland, G. (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint". *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, pp. 1095-1136.
- Kraemer, M. (1997). "Intergovernmental transfers and Political representation: Empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico". *Working paper of Inter-American Development Bank*, No. 345, pp. 1-47.
- Litvak, J. Ahmad, J. y R. Bird (1998). "Rethinking decentralization in developing countries". *Sector Studies Series of The World Bank*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-48.

- McLure, C. E. Jr. (1993). "Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia". *Essays in Public Policy*, Vol. 1. No. 1, pp. 1-26.
- Morales S. E. (2016). *Descentralización fiscal incompleta y restricción presupuestaria blanda*, (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México, México.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, Wallace E. (1993). "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 2, pp. 237-243.
- Oates, Wallace E. (1999). "An essay on fiscal federalism". *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.
- Oates, Wallace E. (2005). "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*. Vol. 12, No. 4, pp. 349-373.
- Oates, Wallace E. (2006). "On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization". *Working Papers IFIR*, No. 5, pp. 1-25.
- Oates, Wallace E. (2008). "On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions". *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, pp. 313-334.
- Prud'homme, R. (1994). "On the Dangers of Decentralization". *Policy Research Working Paper WB*, No. 1252, pp. 1-36.
- Qian, Y. and Weingast, B. R. (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". *Journal of Economic Perspective*, Vol. 11, No. 4, pp. 83- 92.
- Rodden, J., Eskeland G. S. and Litvack, J. (Eds.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rubinfeld, D. (1987). "Economics of the Local Public Sector". In Auerbach, A. J. and Feldstein, M. (coord.). *Handbook of Public Economics*, (pp. 571-646) New York: Elsevier.
- Samuelson, P.A. (1954). "The pure theory of public expenditure". *The Review of Economic and Statistics*, Vol. 36, No. 4, pp. 387-389.
- Samuelson, P. A. (1955). "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4, pp. 350-356.
- Saragos L. A. (2016). *Gasto público, descentralización fiscal y crecimiento económico: el caso de Chiapas (1982-2012)*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Grupo Financiero Interacciones y PWC México.
- Seabright, P. (1996). "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model". *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 61-89.

- Sewell, D. O. (1996). "The dangers of decentralization according to Prud'homme: some further aspects". *World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 1, pp. 143-150.
- Shah, A. (1997). "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or Worse?" *Working Paper of the World Bank*, No. 1, pp. 1-41.
- Stein, E. (1998). "Which type of intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?". *The Latin American Economic Policies, BID*, No. 1, pp. 1-22.
- Tanzi, V. (1995). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *Annual Conference on Development Economics*, No. 1, pp. 295-316.
- Tiebout, C. M. (1956). "A pure theory of local expenditures". *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Webb, S. B y Gonzales, C. (2004). "Negociación de un nuevo pacto fiscal en México". *Gestión y Política Pública*, Vol. 13, No. 3, pp. 689-731.
- Weingast, B. R. (2007). "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development". *Stanford Discussion Draft*, No. 1, pp. 1-71.
- Weingast, B. R. (2009). "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, pp. 279-293.
- Wildasin, D. E. (1997). "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations". *Policy Research Working Paper Series of the World Bank*, No. 1843, pp. 1-35.
- Wray, L. R. (2012). *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. London, United Kingdom: Palgrave, McMillan.

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: CHIAPAS Y NUEVO LEÓN

ALFREDO SARAGOS LÓPEZ

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: CHIAPAS Y NUEVO LEÓN

Alfredo Saragos López*

RESUMEN

En este documento se estudian algunas características del federalismo fiscal mexicano, centrándose la atención en Chiapas y Nuevo León. Los resultados indican que Chiapas es una economía subsidiada y en permanente estancamiento: el subsidio fiscal de la entidad representó en promedio el 53.2% del PIB en el periodo comprendido de 1995 a 2014. Nuevo León, al contrario, es un financiador neto del gobierno federal, porque entrega más recursos de los que recibe de la federación. En otras palabras, hay una redistribución territorial del ingreso de trabajadores en estados como Nuevo León hacia los gobiernos de estados pobres como Chiapas. La gran cantidad de recursos transferidos a la entidad sureña ha propiciado una alta dependencia fiscal repercutiendo en resultados macroeconómicos decepcionantes.

Palabras claves: subsidio, descentralización y distribución.

Clasificación JEL: H71, H72, H77.

* Lic. Economía por la Universidad Autónoma de Chiapas y Ganador del Premio Nacional de Investigación: impulso el Desarrollo de las Finanzas Estatales 2014. Este artículo representa una parte de la tesis: Gasto Público, Descentralización Fiscal y Crecimiento Económico: el Caso de Chiapas (1982-2012), tesis por la que fui galardonado por la UNAM, el Grupo Financiero Interacciones y Price Water House Coopers Corps Mexico, publicado en el año 2016 por parte de la UNAM, GFI y PWC México. <http://premiounaminteraccionespwc.unam.mx/pdf/InteraccionesLicenciaturaI.pdf>.

INTRODUCCIÓN

En la década de los 80, después de la crisis de la deuda, México cambió radicalmente su modelo de desarrollo basado en el Consenso de Washington (CW), pasando de ser una economía con intervención del estado hacia una economía de libre mercado. En México y otros países de América Latina, se implementó la reforma del Estado y con la llegada de la democracia en distintos países, empezó un movimiento a favor de la descentralización (Tanzi 2008). En México, con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1978¹ se trató de implementar el pacto federal que definiera una distribución de competencias y responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno. La LCF modificó las relaciones fiscales verticales intergubernamentales, o sea entre el gobierno central, los estados, los municipios y el Distrito Federal.

Como sugiere la literatura económica (Oates 1977; Tiebout 1956; Musgrave y Musgrave 1992; McLure 1993), el gobierno central es más eficiente en la recaudación de impuestos sobre factores móviles, pero debe dejar a los gobiernos locales la recaudación de impuestos de base reducida. Por tal motivo, en la Ley de Coordinación Fiscal se acordó que el gobierno federal recaudara los impuestos de mayor movilidad, como los de base amplia (IVA e ISR) y otros menores como los petroleros, los del comercio exterior y el IEPS, dejando a los estados el cobro de impuestos menores (hospedaje, nóminas, tenencia, ISAN y otros) y el predial a los municipios. En consecuencia, se diseñó un sistema de transferencias que permitiera resarcir a los GSN de la recaudación que entregaban al gobierno federal. Es así que entró en vigor el ramo 28, con el objetivo de regresar a los GSN parte de los recursos a que habían renunciado, y por eso se creó la Recaudación Federal Participable (RFP), fondo administrado por el gobierno federal donde se concentran los impuestos de base amplia.

¹ Esta ley tiene sus antecedentes en la Primera Convención Nacional Hacendaria en 1925. La LCF fue aprobada en 1978 y entró en vigor en 1980.

En otros términos, el objetivo del sistema de transferencias es corregir los desequilibrios verticales y permitir a los GSN, cubrir sus necesidades de gasto para la provisión de servicios públicos. Inicialmente las transferencias principales fueron el Fondo General de Participaciones (FGP) para las entidades, y el Fondo de Fomento Municipal para los municipios.

Además en 1982 bajo el programa “*descentralización de la vida nacional*” (DOF, 1983) del presidente De la Madrid, comenzó la primera etapa de descentralización de los servicios de salud que inicialmente se llevó a cabo en 14 de las 32 entidades; en 1996 se reinició la segunda etapa de la descentralización, extendiéndola al resto de las entidades. En 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), acuerdo que buscó la transferencia de funciones educativas a los estados (Fierro, Tapia, et al., 2009; Ornelas, 1997 y 1998).

En 1992 el financiamiento de la educación básica ocurría a través del ramo 25 y en 1998 pasó a integrar el Fondo de Aportaciones de Educaciones Básica (FAEB) (Fierro, Tapia, et al., 2009). El proceso descentralizador en el programa del nuevo federalismo del presidente Zedillo desembocó en la creación del Fondo de Aportaciones a Estados y Municipios o Ramo 33, con la finalidad de compensar a las entidades de menor desarrollo económico.

Este cambio en las relaciones fiscales verticales ha significado pasar de una administración centralizada, a un traspaso de funciones a los gobiernos estatales, lo que llega a marcar una estructura fiscal muy divergente entre las entidades: el pacto federal creado en los 80 ha generado gobiernos subnacionales ganadores y otros perdedores. Como veremos, Chiapas ha sido una de las entidades más beneficiada (Carrera y Janneti 1995).

Este documento se organiza en 4 secciones. En la primera sección se desarrollan algunos principios básicos de la teoría del federalismo fiscal. Los gobiernos locales más cercanos a la gente conocen mejor la estructura de gustos, así como las preferencias y las necesidades de los ciudadanos, que el gobierno central. La asignación de bienes públicos a nivel local tiende a ser

más eficiente que a nivel centralizado. En la sección 2 se analiza la composición de los ingresos estatales en Chiapas y la evolución del gasto público en la entidad, contrastándolo con la del PIBE. En la sección 3 se desarrolla un índice de subsidio comparado entre Chiapas y Nuevo León.

1. REVISIÓN DE LITERATURA

El debate sobre el federalismo se ha desarrollado a lo largo del tiempo, a partir de los trabajos clásicos de las finanzas públicas de Oates (1977), Musgrave (1959), Tiebout (1956), que desde una visión normativa explican las funciones del sector público: estabilización, distribución y asignación. Esta literatura sugiere que la estabilización y distribución corresponden al gobierno central, mientras que la asignación puede distribuirse en función de las preferencias y las condiciones geográficas interjurisdiccionales.

Es evidente que la asignación de bienes públicos debería ser más eficiente a nivel local, donde se pueden tomar en cuenta las diferencias en las preferencias de los ciudadanos; en cambio, una asignación a nivel centralizado implica niveles uniformes en la provisión de servicios públicos. En otros términos, los gobiernos centrales son más eficientes en la asignación de bienes públicos puros y los gobiernos locales en la oferta de bienes cuya demanda varía entre las distintas jurisdicciones (Musgrave y Musgrave, 1992; Oates, 1977 y 2008).

Esto motivó a Oates a enunciar el teorema de la descentralización:

Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales –será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel fijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones (Oates 1977, p. 59).

Los GSN más cercanos a la ciudadanía conocen mejor las preferencias y las necesidades de los electores que el gobierno central, resultando en una eficiente asignación de los bienes públicos y un mayor nivel de bienestar y crecimiento económico (Oates, 1993). Estos beneficios se deben a la cercanía de las comunidades con el gobierno local, que permite un contacto directo entre los ciudadanos y los que administran los recursos públicos (Cabrero, 2006).

Como consecuencia se incentiva la rendición de cuentas y una mayor responsabilidad fiscal de los gobernantes (Cabrero, 2006). “A su vez, esto implica que si el funcionario popular no cumple, el ciudadano contiguo puede castigarlo con el voto, ya que se asume que la cercanía facilita la evaluación del desempeño del primero. Es decir, existe una auditoría social” (Hernández e Iturribarria, 2003, p. 14). Los ciudadanos se convertirían así en auditores sociales.

Asimismo, con la descentralización se espera que surjan competencias e innovaciones en la prestación de servicios públicos, ya que el proceso debe promover “la experimentación con nuevas ideas para la políticas públicas, experimentación que puede favorecer a las organizaciones políticas para aprender qué tipo de políticas funcionan y cuáles no” (Oates 2008, p. 318) generando mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, en muchos casos, en los países en desarrollo, la descentralización sólo se ha dado por el lado del gasto, con la recaudación que se mantiene centralizada, lo cual obliga a crear un programa de transferencias que determina una fuerte dependencia fiscal. En este sistema de relaciones interjurisdiccionales, es difícil para la ciudadanía monitorear el destino de sus impuestos –recaudados por el gobierno central- y su correspondencia con el gasto público local. Por tanto los gobiernos locales, no toman en cuenta el costo marginal social del financiamiento de los bienes, lo que de por sí afecta la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas (Saragos, 2014 y 2015).

La abundante literatura sobre este tema sugiere que la dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales elimina los incentivos a la prestación eficiente de servicios públicos, y

conduce a costos económicos muy bajos para los residentes (Oates, 1999; Peterson, 1997; Weingast, 2007 y 2009), que por tanto no controlan la eficacia y eficiencia de la actividad de los funcionarios, como harían si fueran ellos a pagar por los servicios recibidos. Además, como sugieren Oates (1999) y Peterson (1997) esta dependencia puede socavar la responsabilidad fiscal sustituyéndola con negociaciones políticas. Así también Castells (1999) afirma que una mayor dependencia puede conducir a mayor irresponsabilidad de los funcionarios locales, haciendo falta crear mecanismos de rendición de cuentas.

Por otro lado Buchanan y Faith (1980) encuentran que cuando ciertas jurisdicciones se dan cuenta que sus pérdidas son superiores a las ganancias de la unión, se crean incentivos a la secesión. En otros términos, cuando algunas jurisdicciones perciben que las transferencias que reciben son menores que sus aportes a las finanzas federales, se rebelan y no reconocen la autoridad del centro. Estos problemas han estado sucediendo en Italia, en Brasil, en Argentina y recientemente en Cataluña, España, donde las entidades ricas acusan al gobierno central de favorecer a las regiones pobres.

Además, dados los problemas que enfrentaban países como Argentina, Brasil y México, en el mismo periodo surgió una nueva línea de investigación que ponía en duda los beneficios de la descentralización. Prud'homme (1995), Tanzi (1995) y Ter-Minassian (1997), mostraron que el desfase entre la descentralización del gasto y de los ingresos y el fácil acceso al mercado crediticio ocasionan irresponsabilidad de los gobiernos subnacionales. En consecuencia se han generado inestabilidad macroeconómica y crisis permanente, como pasó en Argentina en 1985 y 1995 (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1999), en Brasil (1989 y 1999) y en 1995 en México (Hernández, 1997; Gamboa, 1997; Stein, 1998).

Frente a estos problemas, estudiosos de la Segunda Generación de Federalismo Fiscal (SGFF) han venido utilizando el concepto de la "restricción presupuestaria blanda" que se ha manifestado

en los países federales con alta dependencia de transferencias interjurisdiccionales y esto tiene que ver con el comportamiento de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, una alta dependencia puede inducir un mayor gasto subnacional sabiendo que el costo marginal de obtener ingreso adicional es cero para una jurisdicción. Este síndrome fue tratado por Kornai (1979 y 1980) en su estudio sobre las causas de la ineficiencia de las empresas públicas en las economías planificadas.

Dentro de la SGFF, el enfoque del federalismo preservador² de mercado sugiere que una mayor tasa de retención marginal de los ingresos por parte de los GSN, genera incentivos para ejercer políticas de mayor impacto económico local que cuando éstos dependen más de transferencias (Weingast, 2007 y 2009). En consecuencia los GSN deben hacerse responsables con las consecuencias financieras de sus acciones (Shah, 1997).

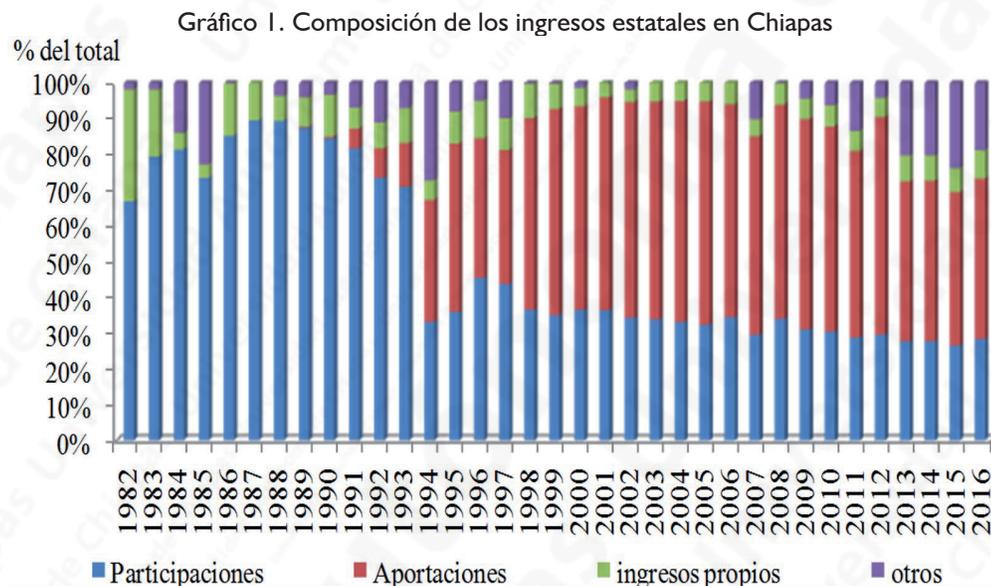
Shah (1997) sugiere que “la descentralización no es ni buena ni mala para la eficiencia, la equidad o la estabilidad macroeconómica; pero sus efectos dependen del diseño de instituciones específicas” (Litvak, Ahmad y Bird, 1998, p. vii). De esta manera diversos estudios han sugerido que en los países en desarrollo el éxito de la descentralización está en el diseño de las instituciones locales. Esto es uno de los problemas que cualquier país federal enfrenta para avanzar hacia un federalismo exitoso.

2. LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHIAPAS

Entre 1980-2016, Chiapas se ha convertido en un importante receptor de transferencias federales, ya que se pasó de un sistema fiscal centralizado a un traspaso de funciones y de

² El federalismo preservador de mercado estudia las condiciones y el papel de los incentivos de los funcionarios locales para coadyuvar hacia un federalismo exitoso. El pionero de esos estudios es Weingast.

recursos materiales, financieros y humanos del gobierno federal a los gobiernos estatales (Carrera y Janneti 1995; Saragos 2014). Con la finalidad de atender los servicios que el Gobierno Federal transfirió con la firma de la Ley de Coordinación Fiscal, viéndose la entidad beneficiada con un incremento en el gasto público estatal. En la siguiente gráfica se muestra la evolución de los ingresos estatales del estado de Chiapas en el periodo comprendido del 1982 a 2016.



Fuente: elaborado con datos del INEGI: SIMBAD; *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* (AEEUM 1987 y 1991) y Cuenta Pública del Estado de Chiapas (2013, 2014, 2015 y 2016)

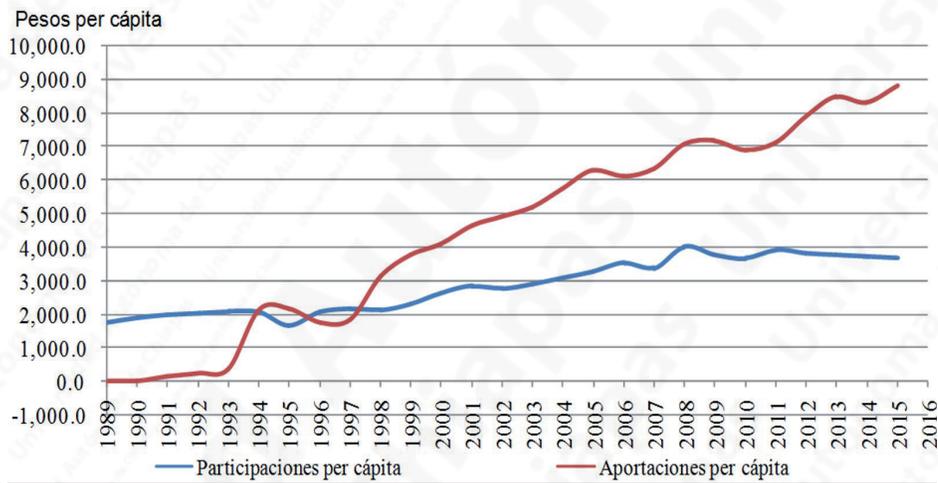
El gráfico 1, muestra la importancia de las transferencias en los ingresos del Estado, llegando a representar el 90% de ello. La consecuencia de este altísimo porcentaje de transferencias en el ingreso estatal ha propiciado pereza fiscal y la contratación de ingresos extraordinarios como la deuda.

Además, en los últimos años, parece ser que las transferencias federales comienzan a perder peso en los ingresos estatales, sin embargo, en base a los datos del *Instituto Nacional*

de Estadística y Geografía (INEGI) y la Cuenta Pública del Estado de Chiapas, suponemos que el monto de las aportaciones federales reportado por el INEGI es la sumatoria de las aportaciones más el denominado “*Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas*”, que comenzó a recibir el Estado en el año 2007 y con más fuerza en 2013.

A continuación, observamos el comportamiento del gasto público, desagregándose las transferencias federales que la entidad recibe desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la aprobación de la LCF en 1980, cuya finalidad era determinar las competencias tributarias entre el gobierno federal, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. En la siguiente gráfica se muestra la evolución del sistema de transferencias en el periodo comprendido de 1982 a 2015.

Gráfico 2. Evolución de las Participaciones federales y Aportaciones federales³



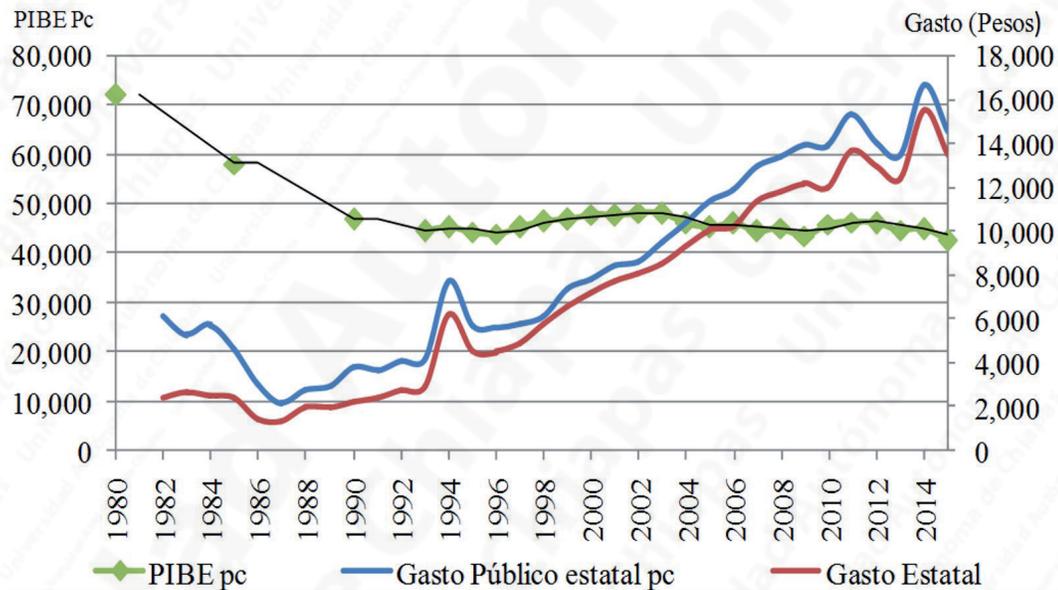
Fuente: Elaborado en base a datos del INEGI

³ Una aclaración al lector: el monto del fondo de aportaciones federales para las entidades federativas no es igual el que ofrece la Cuenta Pública del Estado de Chiapas e intuimos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo contabiliza en conjunto con el denominado “*Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas*” ya que el Organismo mencionado no reporta dichos recursos.

En 1993, las aportaciones *per cápita* (ramo 33) eran de \$358.77 pesos y al siguiente año llegaron a \$2,120.51, subiendo hasta \$8,803.5 en 2015; de 1993 a 2015 las aportaciones *per cápita* se multiplicaron por 24.5. Por otro lado, las participaciones *per cápita* en 1982 fueron de \$1,607.98 pasando a \$2,085.64 en 1993 y para 2015 llegaron a \$3,657.9. De 1982 a 2014, las participaciones *per cápita* se multiplicaron por 2.11, por tanto el gasto crece más por razones de la descentralización fiscal (salud, educación), y por la posibilidad de financiarlo con deuda y en menor medida por razones secundarias como la rebelión zapatista.

En el gráfico 2 se evidencia el Gasto Estatal, el Gasto Público del Estado de Chiapas, que es la sumatoria del Gasto Estatal más el gasto social y la inversión pública federal y su relación con el Crecimiento Económico durante el periodo comprendido del 1980 a 2015.

Gráfico 3. Gasto estatal vs crecimiento económico



Fuente: elaborado en base de datos del INEGI: X, XI y XII y XIII Censo General de Población y Vivienda I y II Censo de Población y Vivienda y Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (AEEUM, 1987 y 1991) y Banco de Información Económica y SIMBAD, (Ruiz-Chiapetto 1997); anexo estadístico del sexto informe de gobierno Ernesto Zedillo Ponce de León, sexto informe de Felipe Calderón 2012 y del IV informe de Enrique Peña Nieto 2015.

Como vemos se nota el incremento del gasto estatal en 1994, que en parte fue financiado por la emisión de deuda, y en parte por un incremento de transferencias para financiar la descentralización educativa que se acordó en 1992. La contracción del gasto en el año siguiente se debe a la imposibilidad de seguir emitiendo deuda para financiarlo, sin embargo no se regresa al valor de 1993 a causa de la descentralización educativa mencionada que obligaba al gobierno federal a transferir más dinero a la entidad para solventar el gasto en educación básica. En 1996 Chiapas se incorpora también a la descentralización de los servicios de salud y empieza a recibir otro fondo para financiarlos. Este masivo proceso de descentralización desemboca en la creación del ramo 33 en 1997, donde se reúnen la mayoría de los fondos más importantes, en particular los fondos destinados a la educación básica (FAEB), sanitaria (FASSA) y desarrollo regional (Fondo de Infraestructura Estatal).

Esto contrasta con la opinión de otros autores como Dávila, Kessel y Levy (2002), que relacionan el incremento del gasto estatal con el levantamiento armado del E.Z.L.N en 1994. En 1995 hay de nuevo una caída del gasto estatal, se debe a la contracción de la actividad económica nacional consecuencia de la crisis denominada “*del efecto tequila*”.

Además, existe una caída del gasto en el periodo 1980-1990 que coincide con la *década perdida* y la reforma del estado implementada en México, consecuencia de la crisis de la deuda. En México, de 1986 a 1993 el gasto público retrocedió aproximadamente 20 puntos porcentuales manteniéndose después entre el 20% y 25% en el resto del periodo. En el mismo periodo, la inversión pública federal en términos reales cayó a una tasa del -7%.

3. ÍNDICE DE SUBSIDIO: ESTUDIO COMPARADO ENTRE CHIAPAS Y NUEVO LEÓN

En esta sección tratamos de ilustrar a través de indicadores estadísticos descriptivos el comportamiento financiero y fiscal de dos entidades federativas del país: Chiapas y Nuevo León.

Por lo tanto, seguiremos la metodología propuesta por Saragos (2014 y 2016) sobre el índice de subsidio, definido como diferencia entre lo que las entidades federativas entregan a la Recaudación Federal Participable (RFP) y lo que reciben como transferencias.

El subsidio se compone de: los impuestos que la entidad n entrega en el periodo t a las finanzas federales (gobierno central), o sea, el aporte de la entidad n en el periodo t en términos de impuestos (T_x) devengados a la RFP menos la sumatoria de los siguientes ingresos: transferencias (Ramo28 $_t$ y Ramo33 $_t$), inversión pública federal (I_{pf}), gasto federal (G_{ft}) “que suponemos constante en términos per cápita” y gasto social (G_{s_t}) “Progresión-Oportunidades: 1998-2012” más el ramo 20 (1993-1997), del cual disponemos de los datos por entidad federativa.

$$Sub = \frac{T_x - (\text{Ramo 28} + \text{Ramo 33} + \text{Inv. Pubfed} + \text{Gasto Social} + \text{Gasto fed constant})}{PIBE}$$

Si el resultado de la operación diera negativo, eso indica que la entidad es subsidiada. Mientras que si el resultado fuera positivo, la entidad n tiene autonomía fiscal y subsidia a las demás, algo que sucede en la mayoría de los estados del norte de México, la ciudad de México y centro del País.

Se ilustra en este estudio el caso del estado de Chiapas y Nuevo León, ya que ejercen un gasto público similar, tienen casi la misma población y extensión territorial. En 2012 Chiapas tenía una densidad poblacional del 62.8 mientras que en Nuevo León era del 71.4, no obstante difieren en el nivel de autonomía fiscal y crecimiento económico. Nuevo León se ha convertido en un financiador de las finanzas federales, mientras que Chiapas es muy dependiente de ellas como se muestra en la gráfica 5 y 6.

Gráfico 5. Subsidio y crecimiento económico: Nuevo León

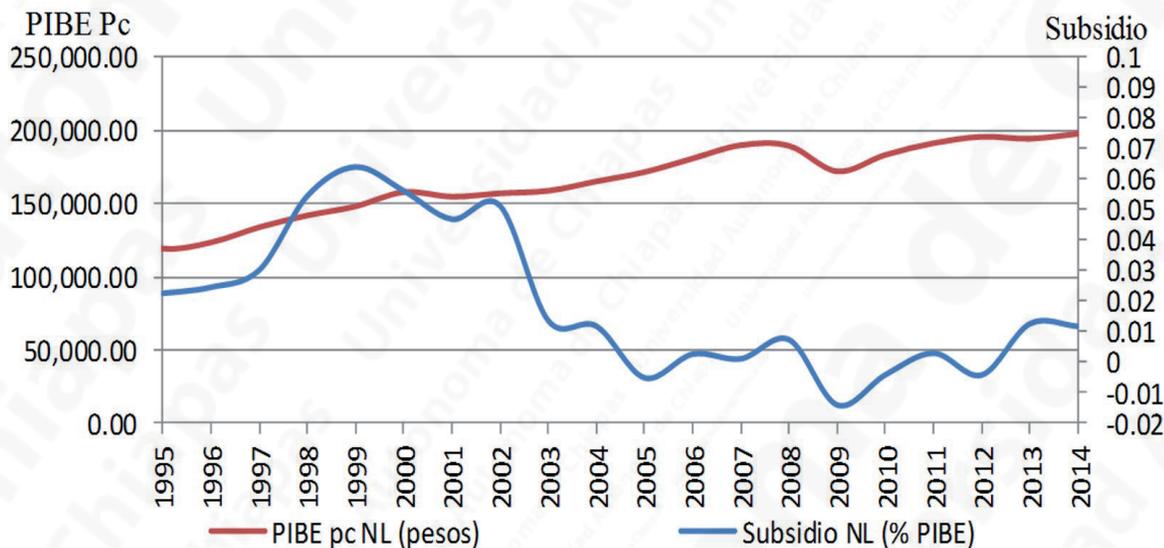
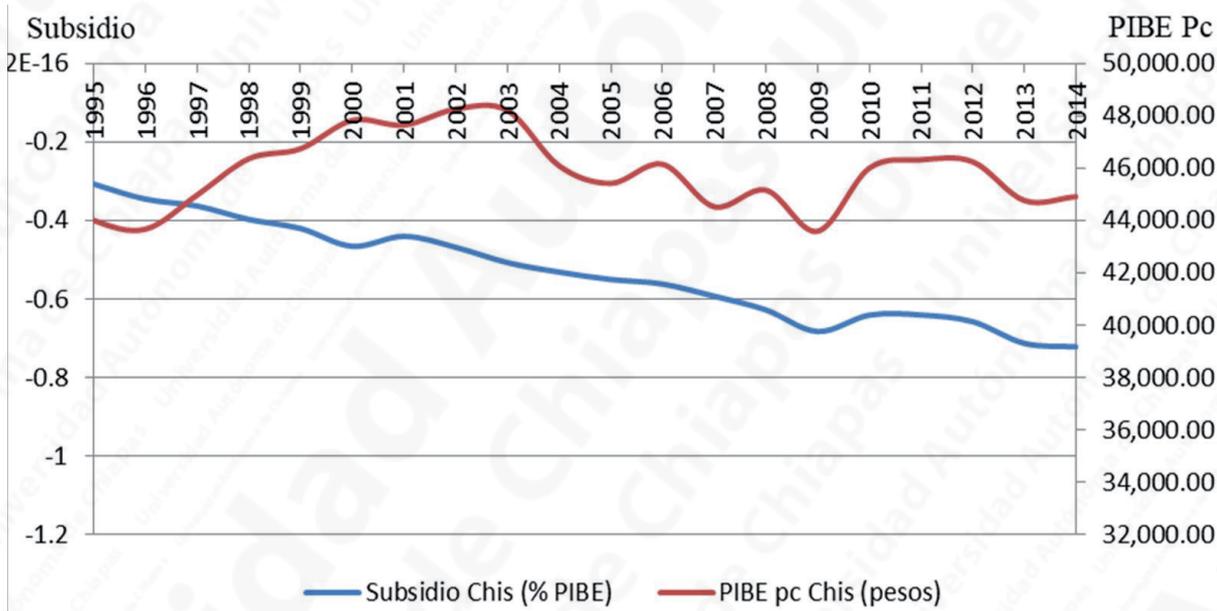


Gráfico 6. Subsidio y crecimiento económico: Chiapas



Fuente: Elaborado del INEGI (Anuario Estadístico de Estados Unidos Mexicanos varios años)

Es muy evidente que las finanzas públicas del estado de Chiapas muestran una alta dependencia de la federación. Sin embargo, en el periodo 1995-2014, la entidad aportó a la RFP una cuota tributaria insignificante (el 0.35% del PIBE). En el mismo periodo Nuevo León entregó a la RFP el 8% del total, tomando en cuenta que en cada estado la población representa aproximadamente el 4.1% del total del país.

En el estado de Chiapas el subsidio representó en 1995 el -30.7% de su PIBE, aumentando al -72.2% en 2014. Eso demuestra que el federalismo fiscal en México, no ha creado condiciones de financiamiento y autonomía fiscal en las entidades como Chiapas, y ha propiciado la pereza fiscal.

Esta cantidad de recursos a favor de la entidad, se justifica por la necesidad de una redistribución territorial a través de las finanzas públicas consecuencia del desequilibrio horizontal entre las entidades, siempre que su administración sea eficiente y se reduzca la brecha del desarrollo entre los estados.

En Nuevo León por contrario, el índice de subsidio en 1995 fue de 2.2% manteniéndose constante en casi todo el periodo y en 2014, significa el 1.2, lo cual indica que este estado es un importante financiador de las finanzas centrales.

Sin embargo la diferencia productiva entre Chiapas y Nuevo León se ha ampliado: el PIBE real *per cápita* de Chiapas representaba el 46.6% del PIBE real *per cápita* de Nuevo León en 1980. En 1993 representó el 34.9% y en 2014 descendió a 22.7%; lo que muestra una brecha creciente entre los dos estados en los últimos años. A pesar del financiamiento recibido, de acuerdo con el Consejo de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2012) Chiapas sigue siendo la entidad más pobre del país. Además, el índice de marginación que calcula el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010) se muestra *muy alto*: disminuyendo de 2.36 en 1995 a 2.32 en 2010. Asimismo, el porcentaje de población en pobreza alimentaria que en 1980 era del 46.2%,

aumentó a 48.6% en 2010 (CONEVAL, 2012) y la población ocupada con ingresos inferiores a dos salarios mínimos que en 1980 era de 61.1% del total, aumentó a 73.7% en 2010.

Chiapas en el 2016 tenía el 11.5% de la población ocupada asegurada en el IMSS con un salario promedio de 290 pesos. Mientras que en Nuevo León el porcentaje ascendía a 87.3%, con un salario promedio de 353 pesos (IV informe de gobierno de Peña Nieto). Esto significa que en Nuevo León existen trabajadores formales de bajos ingresos que envían sus impuestos a la RFP, cuya finalidad debería ser financiar el sistema de transferencias creadas con el SNCF y que beneficie a entidades pobres como Chiapas. Sin embargo, el dinero no llega a la población necesitada. La presunción es que el dinero público es administrado por una élite política que no rinde cuentas del uso del mismo a la ciudadanía contribuyente.

Es decir, el federalismo vigente ha propiciado una cultura rentista en las distintas entidades federativas, específicamente en Chiapas. En la anterior administración de Sábines, el estado se endeudó como nunca había sucedido en su historia, sin que mejoraran las condiciones de vida de la población chiapaneca. Por contrario, en dicho sexenio la entidad apenas creció a una mediocre tasa de 0.13% *per cápita*.

Lo mismo ha sucedido en los últimos años en otros estados del País, donde varios gobernadores están envueltos en corrupción y desvío de los presupuestos públicos, como nunca antes. Esto significa que hay mecanismos sistémicos en las relaciones fiscales verticales, que estimulan la corrupción, como hemos tratado de demostrar en este trabajo.

CONCLUSIÓN

El proceso de descentralización fiscal que comenzó en la década de los 80 y se profundizó en los 90 ha sido complejo e incompleto si lo comparamos a lo que ha acontecido en algunos países avanzados. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal definió la distribución de res-

ponsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, pero no se avanzó en la dirección de imponer una fuerte restricción presupuestaria en los gobiernos estatales, y de crear un sistema judicial que castigue fuertemente la corrupción. Pues sólo se pasó de una administración centralizada a una transferencia de funciones, en un sistema de coparticipación de impuestos con la finalidad de fortalecer paulatinamente la autonomía fiscal de los estados.

Este *desfase* generado a través del sistema de transferencias (mayores transferencias del gobierno federal, menor generación de ingresos locales), es un peligro para el federalismo fiscal en México, y se ha convertido en un obstáculo para la responsabilidad fiscal y el manejo responsable del gasto público en los gobiernos estatales.

Como se ha mostrado en este trabajo, esta situación no puede persistir indefinidamente, pues con el pasar del tiempo generará tensiones y resentimientos en los contribuyentes de regiones de alta recaudación hacia las poblaciones pobres de estados fiscalmente subsidiados como Chiapas. Recientemente el gobernador de Nuevo León, Rodríguez Calderón “El Bronco”, ha criticado el SNCF que beneficia a estados como Chiapas, perjudicando a otros como el que representa.

Éste es el verdadero desafío del federalismo mexicano. Es necesaria que esta distribución de recursos entre los gobiernos subnacionales mediante las transferencias federales sea usada de acuerdo a los criterios establecidos en la LCF, pero eso implica un mayor control en el ejercicio del gasto requiriendo mayor seguimiento por las autoridades fiscalizadoras como la Auditoría Superior de la Federación. También se requiere que los estados creen mecanismos de control eficientes y desde abajo, estimulando una mayor participación ciudadana y permitiendo un mayor acceso a la información pública.

Por ello, avanzar hacia un verdadero federalismo competitivo y eficiente, requerirá de mayores instrumentos y responsabilidad fiscal por parte de los administradores. Desde esta

perspectiva, Chiapas se encuentra en un círculo vicioso: al haber muchos ciudadanos desinformados, marginados por vivir en pobreza, los administradores públicos no se preocuparán en mejorar la asignación del gasto y no tienen que rendir cuenta a la ciudadanía. Además, el fácil acceso al mercado crediticio, no relacionado con las capacidades financieras del estado, en otros términos, el endeudamiento fácil, desincentiva una buena gestión del gasto.

Parece inevitable en el corto plazo una recentralización del gasto público, la única manera para poder romper ese círculo vicioso, que impide la utilización de las finanzas públicas para llevar a cabo una verdadera operación redistributiva en términos personales, tal como se está realizando con el fondo para la educación básica, ahora denominado FONE. Esto significaría renunciar temporalmente a las ganancias de la descentralización mencionadas por los teóricos del federalismo fiscal. Si esta recentralización da resultados positivos, podrán madurar las condiciones para poder discutir una nueva propuesta de descentralización fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J. and Faith, R. L. (1987). "Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit". *American Economic Review*, Vol. 77, No. 5, p. 1023–1031.
- Cabrero, E. (2006). "Los retos institucionales de la descentralización en América Latina", *Documento de Trabajo del CIDE*, No. 161, pp. 1-28.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (27 de diciembre de 1978). *Ley de Coordinación Fiscal*, *Diario Oficial de la Federación* 18-07-2016.
- Carrera H., A. P. y Janetti, M. E. (1995). "Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)". *Gestión y Política Pública*, Vol. 4, No. 2, pp. 349-390.
- Castells, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". *Gestión y Política Pública*, Vol. 8, No. 2, pp. 277-297.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. México, D.F.: CONEVAL.
- Dávila, E., Kessel, G. y Levy, S. (2002). "El sur también existe: un ensayo sobre desarrollo regional de México". *Economía Mexicana*, Nueva Época, Vol. 11, No. 2, pp. 202-260.

- Esquivel, G., López-Calva, L. y Vélez, R. (2003). "Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional en México 1950-2000". *Estudios sobre desarrollo humano PNUD*, No.3, pp. 1-32.
- Fierro E., C., Tapia G., G. y Rojo P., F. (2009). "Descentralización educativa en México: un recuento analítico". *Informes OCDE*, No. 50, pp. 1-42.
- Gamboa, R. (1997). "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", *Documento de Investigación del Banco de México*, No. 9704, pp. 1-29.
- Hernández, Trillo Fausto (1997). "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Aristas para un nuevo federalismo". *El Trimestre Económico*, Vol. 64, No. 254, pp. 199-219.
- Hernández-Trillo, F. y Iturrizarria, H. (2004). "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano". *Documento de trabajo del CIDE*, No. 281, pp. 1-22.
- Kornai, J. (1979). "Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems". *Econometrica*, Vol. 47, No. 4, pp. 801-819.
- _____ (1980). *Economics of Shortaje*. Amsterdam, Netherlands: North Holland.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1987). *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1991). *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: INEGI.
- Litvak, J., Ahmad, J. y Bird, R. (1998). "Rethinking decentralization in developing countries". *World Bank Sector Studies Series*, No. 21491, pp.1-40.
- McLure, C. E. Jr. (1993). "Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia". *Essays in Public Policy*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-26.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, W. E. (1999). "An essay on fiscal federalism". *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.
- Oates, W. E. (2006). "On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization". *Working Papers IFIR*, No. 5, pp. 1-25.
- Oates, W. E. (2008). "On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions". *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, pp. 313-334.
- Ornelas, C. (1997). "La descentralización de la educación en México: un estudio preliminar". *Documento de Trabajo del CIDE*, No. 35, pp.1-40.
- Ornelas, C. (1998). "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil". En Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, (pp. 281-348). México, D.F.: CIDE-Miguel Ángel.

- Peterson, G. E. (1997). "Decentralization in Latin America, learning through experience". *World Bank Latin American Studies: Viewpoints*, No. 17962, pp. 1-39.
- Prud'homme, R. (1994). "On the Dangers of Decentralization". *Policy Research Working Paper WB*, No. 1252, pp. 1-36.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos información para las entidades federativas*. México, D.F.: PNUD.
- Ruiz-Chiapetto, C. (1997). "Desigualdades regionales en México, 1900-1993". *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 1, No. 1, pp. 533-582.
- Saragos L. A. (2014). *Gasto público, descentralización fiscal y crecimiento económico: el caso de Chiapas (1982-2012)*, (Tesis de licenciatura). Universidad Autónoma de Chiapas, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.
- Saragos López, A. (2016). "Gasto público, descentralización fiscal y crecimiento económico: el caso de Chiapas (1982-2012)", Universidad Nacional Autónoma de México, Grupo Financiero Interacciones y PWC México.
- Shah, A. (1997). "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or Worse?" *Working Paper of the World Bank*, No. 1, pp. 1-41.
- Stein, E. (1998). "Which type of intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?". *The Latin American Economic Policies, BID*, No. 1, pp. 1-22.
- Tanzi, V. (2008). "The Future of Fiscal Federalism". *WZB Discussion Paper Research Unit: Market Processes and Governance*, No. SP II-03, pp. 1-28.
- Ter-Minassian, T. (1997). "Descentralización y gestión macroeconómica". *Mimeo, Documento de trabajo*, No.1, pp. 1-31.
- Weingast, B. R. (2007). "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development". *Stanford Discussion Draft*, No. 1, pp. 1-71.
- Weingast, B. R. (2009). "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, pp. 279-293.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Banco de México (2017). Sistema de Información Económica: Finanzas públicas 2012-2014. México, D.F. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarDirectorioCuadros>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Medición de la pobreza por entidad federativa: Chiapas 2008-2016. México, D. F. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Argentina (2017) Centro de Economía Internacional. Nivel de Actividad 2014-2016. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.cei.gov.ar/es/nivel-de-actividad>.

- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2017). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D.F. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1990/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017a). Censo de Población y Vivienda 1995. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1995/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017b). XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017c). II Censo de Población y Vivienda 2005. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017d). Censo de Población y Vivienda 2010. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017e) Anuario Estadístico de la República Mexicana 1987. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825054021>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017f) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2013. México, D.F. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825054021>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017g). Banco de Información Económica. México, D.F. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2017). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D.F. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/>

LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS

ELMAR MORALES SÁNCHEZ

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS

Elmar Morales Sánchez*

RESUMEN

Este trabajo analiza empíricamente el problema del sobreendeudamiento público en Chiapas. El caso de esta entidad mexicana resulta interesante, pues en los últimos años se han registrado niveles elevados de deuda pública, al mismo tiempo que un importante flujo de transferencias federales. Los datos sugieren que cuanto más importantes son las transferencias federales en los ingresos totales del estado, más elevados son los niveles de endeudamiento público registrados. Se muestra que la eliminación de los incentivos que hace a los gobiernos locales actuar con irresponsabilidad fiscal y un mayor control central de los asuntos fiscales del gobierno estatal, podrían contribuir a solucionar el problema de sobreendeudamiento público estatal.

Clasificación JEL: H71, H74, H77

Palabras clave: descentralización fiscal, deuda pública, transferencias federales, Chiapas

* Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana.

INTRODUCCIÓN

El tema de la deuda pública subnacional ha sido objeto de investigación desde hace ya algún tiempo, sobre todo en países con estructura federal y a raíz de la ola descentralizadora iniciada hace más de tres décadas atrás en muchos países alrededor del mundo. La descentralización fiscal, ha dado resultados diversos en los distintos países en los que se ha llevado a la práctica. A más de tres décadas de iniciado el proceso en México, en general, los resultados han sido negativos. La situación actual del sistema fiscal mexicano se ha caracterizado por la existencia de pronunciados desequilibrios fiscales verticales y horizontales, con un gobierno central paternalista y entidades fiscalmente débiles y dependientes que carecen de incentivos para incrementar el esfuerzo fiscal local, promover la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal. Situación que ha impedido desarrollar un sistema fiscal exitosamente descentralizado, que tal como la teoría sugiere, contribuya al bienestar social nacional.

En México, el 40 por ciento del gasto público total es federalizado, más del 80% de los ingresos estatales provienen de las transferencias federales, cerca del 96% de los ingresos municipales provienen del gobierno estatal y federal, y sólo el 5% de los ingresos estatales son recaudados localmente (cálculos propios a partir de OECD *Fiscal Decentralization Database*, 2016). Aunado a estos problemas de desequilibrio fiscal vertical, dependencia y pereza fiscal, la tendencia al sobreendeudamiento público de las entidades es creciente, sin observar resultados positivos en términos de mejoras en los indicadores sociales y económicos y en la calidad de los bienes y servicios públicos.

El caso chiapaneco es ilustrativo de este problema. En años recientes (2006- 2015) la entidad chiapaneca ha registrado niveles de endeudamiento verdaderamente elevados, en comparación tanto con otros estados del país como consigo mismo en otros periodos de la historia. Esta y otras situaciones han abierto el debate en torno a las ventajas y desventajas de

mantener un sistema fiscal descentralizado, que otorga cierta discrecionalidad y autonomía en el manejo y diseño de las políticas públicas a los gobiernos estatales.

El sobreendeudamiento público local está relacionado a los incentivos. Los gobiernos estatales se sobre endeudan porque encuentran razones para hacerlo. Las relaciones fiscales intergubernamentales en México están diseñadas de tal manera, que los gobiernos locales son altamente dependientes del sistema de transferencias intergubernamentales; es decir, el financiamiento del gasto público local de la mayoría de los estados del país, está casi enteramente financiado por recursos provenientes de la Recaudación Federal Participable (RFP), fondo conformado por impuestos de base amplia (ISR, IVA e IEPS), que los contribuyentes de todo el país pagan y que recauda el gobierno federal. Esta dependencia fiscal normalmente provocará pereza fiscal y sobreendeudamiento público de los gobiernos estatales y municipales.

El problema de los incentivos que los gobiernos estatales tienen, puede ser entendido en términos de *expectativas*. Dada la seguridad que se tiene de recibir aportaciones y participaciones federales en un monto al menos no inferior al recibido en 2007 (Reformas hechas a la Ley de Coordinación Fiscal en 2007), los gobiernos estatales encuentran poco probable atravesar por dificultades fiscales serias en el futuro. El problema surge cuando la Ley de Coordinación Fiscal (1980) permite que las participaciones federales y los ingresos tributarios propios, sirvan como garantía de contratación de deuda pública para los gobiernos estatales. Cuantas más altas sean las expectativas de recibir transferencias federales, más altos serán los niveles de endeudamiento público local. Este tipo de comportamiento fiscal, puede ser inducido intencionalmente con el propósito de obtener beneficios derivados del mayor tamaño del presupuesto local cuando mayores son las transferencias federales (Wildasin, 1997; Oates, 2005; Crivelli y Staal, 2013).

Para los gobiernos estatales y municipales, el valor corriente (monto nominal) del endeudamiento público al inicio de un año fiscal, tiende a ser equivalente al valor esperado (monto nominal futuro traído a valor presente) del flujo adicional (de un año fiscal respecto a otro) de ingresos fiscales futuros. Si el valor esperado del flujo adicional de ingresos fiscales futuros es positivo, es decir, si existen expectativas de recibir más transferencias en el periodo siguiente respecto del presente, entonces, las intenciones de sobreendeudamiento en el presente serán fuertes.

Por tanto, cuanto más importantes sea el peso de las transferencias federales intergubernamentales dentro del presupuesto estatal, más débil será la presión fiscal local y más alto el nivel de endeudamiento público local. Las relaciones fiscales de dependencia y debilidad fiscal de los gobiernos locales están determinadas por la forma de descentralización fiscal que México ha impulsado, a saber, la descentralización de funciones y decisiones de gasto y endeudamiento público local, al mismo tiempo que se mantiene el centralismo tributario. Nuestro sistema fiscal es lo que Quian y Roland (1998) llaman descentralización fiscal incompleta. Ésta se asocia con problemas de pérdida de control central de los asuntos fiscales locales. Este problema, en combinación con los incentivos señalados, hace que los gobiernos estatales incurran en comportamientos que Oates (2005) llama fiscalmente *perversos*, que lejos de beneficiar, entorpece la adecuada definición y alineación de funciones e instrumentos fiscales que cada uno de los niveles de gobierno debe cumplir en provecho del bienestar general de la población.

La estructura de lo que resta del trabajo es el siguiente: la primera sección, explora el marco institucional en el que se encuadra el derecho de contratación de deuda pública de los gobiernos estatales en México. La segunda sección, centra su atención en el análisis empírico específico de la relación existente entre transferencias federales y deuda pública en el estado de Chiapas. La tercera sección, presenta el análisis del problema de sobreendeudamiento público y los límites legales del mismo en Chiapas. La última sección concluye.

1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL

El endeudamiento público de las entidades federativas está regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los criterios que los gobiernos estatales deben seguir plasmados en el Artículo 117, párrafo VIII de nuestra Carta Magna en la que se les prohíbe:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones y empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Los gobiernos subnacionales pueden obtener préstamos en pesos mexicanos y únicamente de los mexicanos. Hernández, Díaz y Gamboa (2002) encuentran que puede suceder que, con la finalidad de evitar esta restricción, BANOBRAS (el banco de desarrollo) y otras instituciones financieras, que tienen a su cargo los préstamos a los gobiernos estatales, presten en pesos a los gobiernos estatales, mientras que obtienen sus fondos en moneda extranjera.

Los detalles de la regulación del endeudamiento estatal están contenidos en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, (la Ley se modifica en 1997). El artículo establece que las entidades pueden pedir prestado a los bancos comerciales y/o de desarrollo, para financiar proyectos de inversión, con sujeción a la previa autorización del Congreso del Estado.

Según Hernández *et al.* (2002) este artículo permitía a los estados, hasta 1997 utilizar las participaciones federales como garantía. En caso de demora o amenaza de incumplimiento, el banco acreedor tenía la facultad de solicitar al gobierno federal la deducción de los servicios de la deuda por medio de las participaciones federales, antes de que estos fondos fueran transferidos a los estados. Entonces, el monto correspondiente tenía que ser entregado íntegramente al banco acreedor. Este acuerdo se inició en 1980 y duró hasta 1997. Por otro lado, para los casos particulares, el gobierno del estado propone el nivel de endeudamiento de cada año, y los congresos estatales aprueban o rechazan el techo propuesto por el ejecutivo estatal.

A raíz del episodio de sobreendeudamiento público de los gobiernos estatales en México en 1995 producto de la crisis “del efecto tequila” (1994-1995), el gobierno federal impulsó un programa de rescate explícito, generalizado a los estados en situación de insostenibilidad financiera. Posterior a este acontecimiento, en 1997, se llevó a cabo la reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Esta modificación tenía la intención de imponer nuevas reglas a los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de la deuda pública local. El artículo 9º de la LCF tras su modificación quedó como sigue:

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades, como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

La legislación permite a los gobiernos estatales financiar sus proyectos de inversión a través de contratación de deuda pública y utilizar las participaciones como garantía. Sin embargo, ahora, en caso de demora o amenaza de incumplimiento, los acreedores no podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la deducción, (importe) correspondiente a las participaciones federales de la entidad en incumplimiento. Los estados tendrán que ejercer de conformidad, las leyes de deuda jurisdiccionales. El gobierno estatal debe crear un mecanismo de reembolso, por lo que éstos serán los únicos responsables de la devolución de la deuda aun cuando las participaciones federales sigan sirviendo de garantía.

El anterior fue un intento importante de evitar el sobreendeudamiento público estatal, pues con la legislación anterior, el gobierno federal debía asumir la responsabilidad de los compromisos financieros de los estados. Situación que incentivaba a los acreedores a extender los créditos y financiar a las entidades en niveles más allá de los considerados necesarios y eficientes.

Posterior al episodio de rescate generalizado de las entidades federativas a través del Programa de Fortalecimiento Financiero a las Entidades (PFFE), llevado a cabo por el gobierno federal en 1995, los gobiernos estatales beneficiados se vieron presionados para firmar una “Carta de Intención”. En la que se comprometían a las siguientes medidas:

- Equilibrio del presupuesto público (reducción de los gastos corrientes, incremento de los ingresos propios y privatización de las empresas públicas).
- Homologación de sus estados financieros, presentados de manera uniforme (utilizando la misma metodología).
- Reducción del endeudamiento estatal.
- Publicación y/o actualización de una ley de deuda subnacional para regular y limitar el endeudamiento estatal y municipal.

A finales de 1995 todos los estados habían firmado las cartas de intención (convenios). Sin embargo, muchos de los estados firmantes beneficiados con el rescate no respetaron ni cumplieron los compromisos pactados. Únicamente 17 de las 32 entidades legislaron a favor de imponer límites al endeudamiento público estatal. Una vez facilitadas las transferencias extraordinarias no hubo mecanismo alguno para hacer cumplir los compromisos acordados entre los dos niveles de gobierno (Hernández *et al.*, 2002).

Con reglas institucionales débiles, y ausencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento cabal de las mismas, los gobiernos estatales tendrán siempre incentivos de peso para sobreendeudarse y actuar con irresponsabilidad financiera.

2. TRANSFERENCIAS FEDERALES Y DEUDA PÚBLICA ESTATAL

Para hacer frente a sus funciones de provisión de bienes y servicios públicos, los gobiernos estatales, como sabemos, se valen principalmente de: ingresos tributarios propios, transferencias que reciben del gobierno federal y contratación de deuda pública como instrumento para complementar sus ingresos.

La realidad es que desde hace bastante tiempo, en los gobiernos subnacionales, principalmente de los países en vías de desarrollo, es muy común encontrar que se presenten problemas relacionados con el principio de “correspondencia fiscal”. Estos problemas hacen referencias a la falta de capacidad fiscal y el acceso limitado a los ingresos tributarios derivados de la recaudación de impuestos de base amplia que sufren los gobiernos locales. Es lo que se conoce como “desequilibrio fiscal vertical”. Por su parte, las disparidades económicas entre regiones dentro de un mismo país, derivadas de razones históricas y geográficas que impiden la recaudación tributaria uniforme, es lo que se denomina “desequilibrio fiscal horizontal”.

Estos problemas de correspondencia fiscal, llevan a los gobiernos estatales a sufrir desajustes en el presupuesto público en el sentido de insuficiencia de recursos públicos para cumplir con las obligaciones de gasto público estatal. En un país con estructura federal, dada la perfecta movilidad interjurisdiccional de los factores productivos así como de hogares, el gobierno central, deberá recaudar los ingresos tributarios derivados de la carga impositiva aplicada a estos factores (Tiebout, 1956 y Musgrave, 1959). En otras palabras, impuestos al consumo y al ingreso, tributadas de bases amplias (ISR e IVA en el caso de México) deberán ser exclusivos

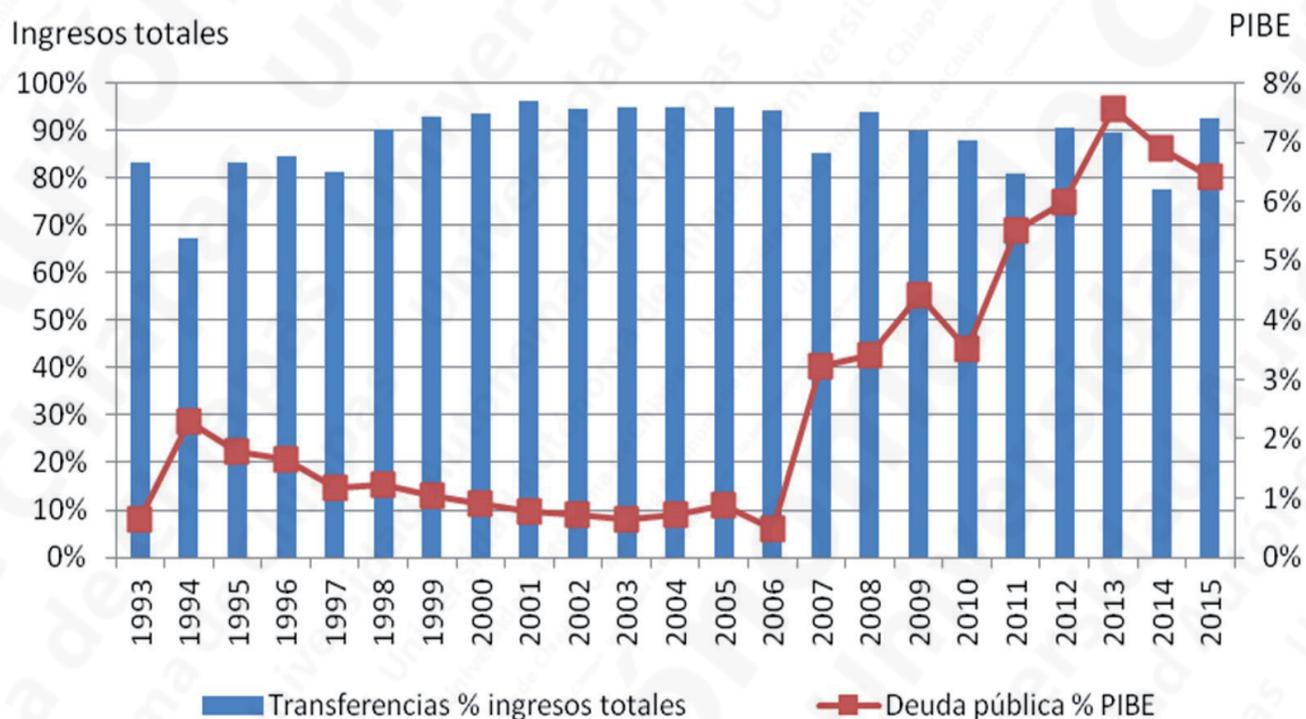
del gobierno central, mientras que los ingresos impositivos derivados de factores inmóviles, normalmente de bases reducidas (impuesto sobre bienes inmuebles, actividades económicas específicas y sobre vehículos automotrices) deberán dejarse a los gobiernos estatales.

La dificultad surge cuando este esquema de organización impositiva, dados los problemas de correspondencia fiscal, deja a los gobiernos estatales y municipales sin suficientes ingresos para afrontar sus obligaciones de gasto, lo cual obliga al gobierno central a introducir un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales que subsane la insuficiencia de recursos públicos. Castells (1999) considera que con una forma de organización fiscal como la descrita arriba, los gobiernos locales deben hacer frente a tres objetivos: suficiencia, autonomía e igualdad. El primero tiene que ver con la suficiencia de ingresos para garantizar los bienes y servicios públicos, el segundo con los ingresos que han de permitir la autonomía política, la responsabilidad y rendición de cuentas con sus ciudadanos, y el tercero indica que las diferencias de renta y capacidad fiscal entre regiones no serán motivo de discriminación en cuanto al nivel de servicios que reciben los ciudadanos.

En teoría, las transferencias de recursos del centro hacia los gobiernos locales se ocupan de garantizar dichos objetivos. Estas actúan como mecanismo nivelador entre regiones y responden a la insuficiencia de recursos de las regiones más rezagadas. En este supuesto, no es justificable el uso indiscriminado del instrumento de la deuda pública subnacional.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la práctica fiscal de los gobiernos locales no siempre responde ni corresponde a los lineamientos teóricos. El caso del estado de Chiapas resulta útil en la ilustración de este problema, pues a pesar de un importante (en términos de tamaño) envío de recursos federales al estado, éste al parecer no garantiza la suficiencia de los recursos para financiar el gasto público estatal. Nuestro Estado es beneficiado por una gran cantidad de recursos vía aportaciones, y participaciones federales al mismo tiempo que registra niveles de deuda pública verdaderamente elevados. El gráfico 1 ilustra lo mencionado.

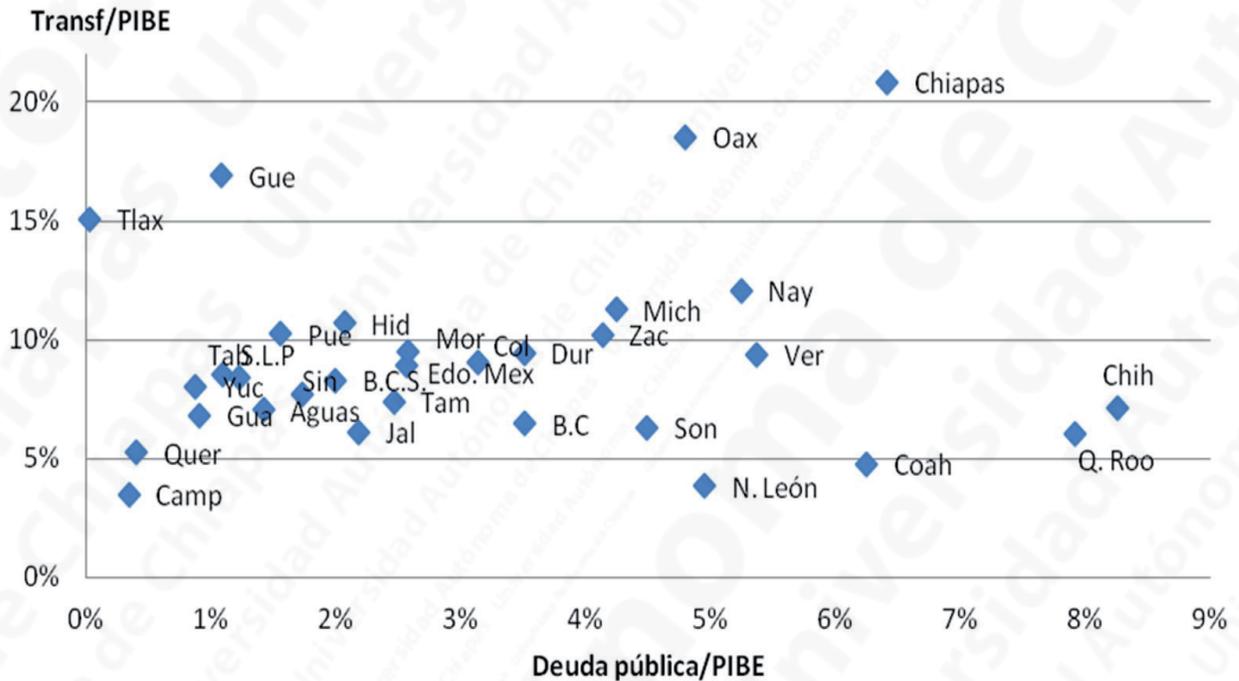
Gráfico 1. Transferencias federales como proporción de los ingresos totales y deuda pública estatal en proporción al PIB Estatal



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP

En los últimos años, al igual que el acumulado de la deuda pública estatal, las transferencias federales que el Estado recibe por concepto de aportaciones (ramo 33) y participaciones (ramo 28) han sido superiores a los registrados en los estados del resto del país (excluyendo la CDMX). El gráfico 2 muestra que para 2015, el estado de Chiapas ha sido el más beneficiado por el sistema de transferencias federales, al mismo tiempo que registra niveles de endeudamiento público verdaderamente elevado, tan sólo por debajo de Chihuahua y Quintana Roo.

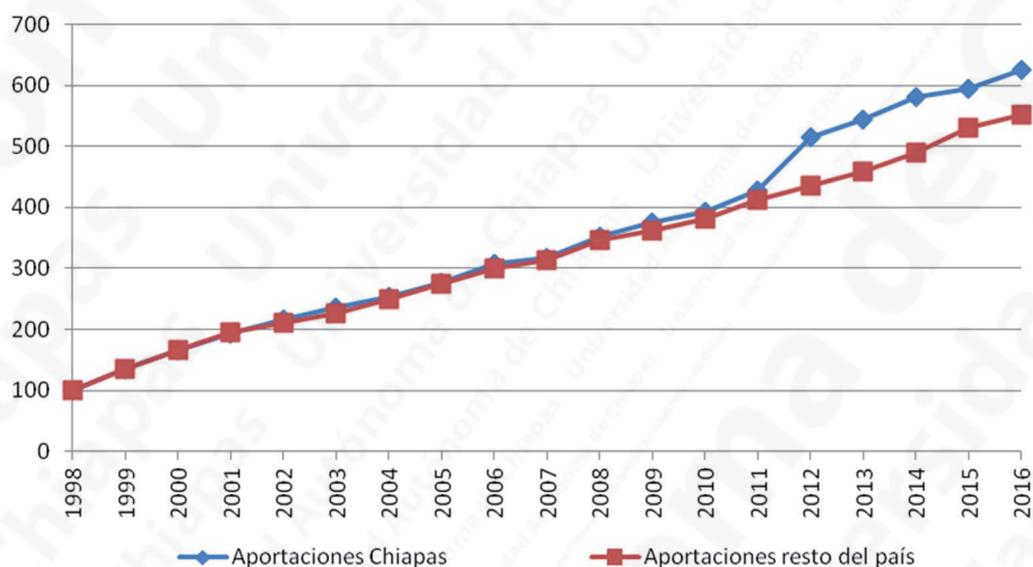
Gráfico 2. Transferencias federales y deuda pública como proporción del PIB Estatal por entidad federativa 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

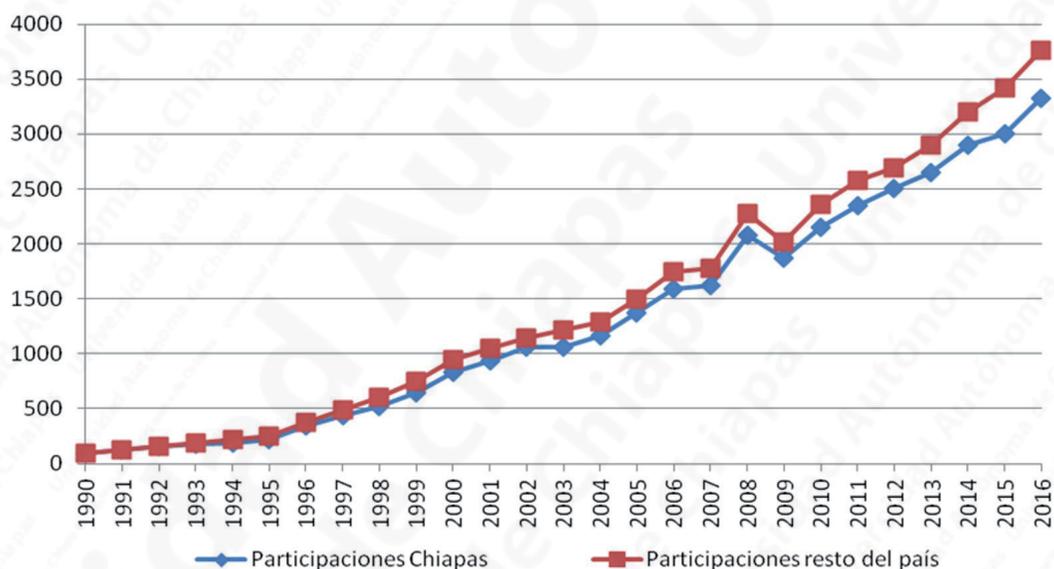
Si graficamos el crecimiento absoluto (base 100) de las participaciones y aportaciones federales que el gobierno federal envía al estado, en comparación con lo que recibe el resto del país por estos conceptos, encontramos que a partir de 2011 nuestra entidad ha sido en medida considerable, financieramente beneficiada a través de las aportaciones en comparación con las demás entidades del país (gráfico 3). El caso de las participaciones federales es distinto, pues en promedio, el crecimiento absoluto de estos recursos enviados a la entidad chiapaneca es ligeramente menor que el enviado al resto del país (gráfico 4).

Gráfico 3. Aportaciones federales de Chiapas y del resto del país (1990= 100)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

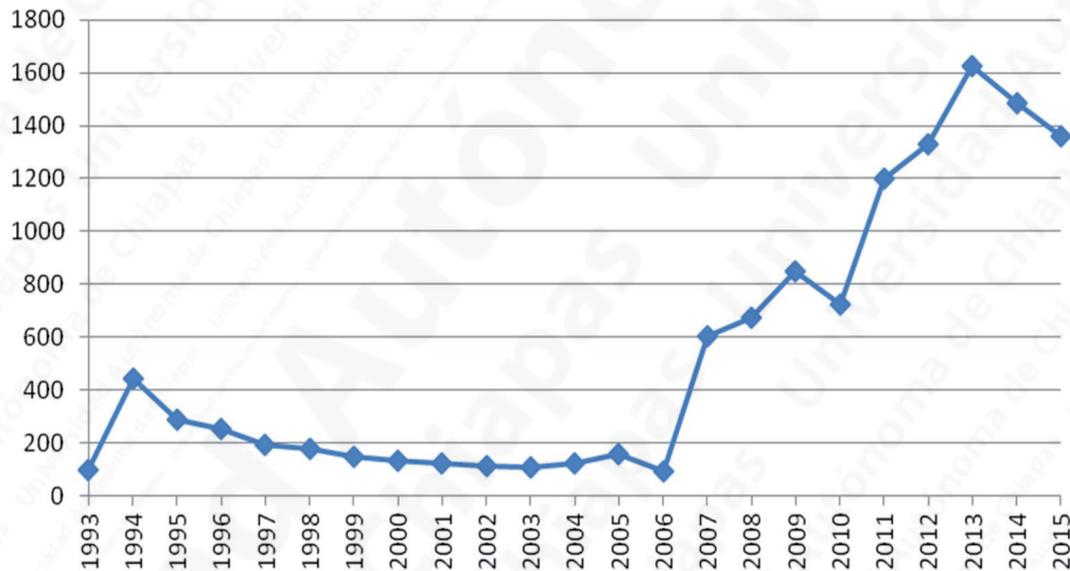
Gráfico 4. Participaciones federales de Chiapas y del resto del país (1998= 100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

El estado de Chiapas altamente beneficiado por recursos federales debería tener una capacidad suficientemente amplia para cumplir con los objetivos de suficiencia, autonomía e igualdad que un sistema fiscal descentralizado se propone alcanzar sin necesidad de incurrir en niveles elevados de deuda pública. La evidencia empírica muestra que en los últimos 20 años, existieron dos episodios de fuerte crecimiento de la deuda en la entidad. El primero en 1994 y el segundo, de mayores proporciones, a partir de 2006. De acuerdo con el gráfico 5, las obligaciones financieras de largo plazo¹ del Estado se multiplicaron por 16 en tan sólo siete años durante el periodo 2006-2013, alcanzando niveles del 95% de las participaciones federales al final de este año. Sólo a partir de este año, hasta 2015, el acumulado comienza a descender.

Gráfico 5: Deuda pública del estado de Chiapas (1993=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

¹ La contratación de deuda pública por las entidades federativas (bancaria y no bancaria) puede ser de corto y largo plazo. Los estados solo están obligados a registrar ante la SHCP a la segunda, pero no a la primera (Hurtado y Zamarripa, 2012).

Para 2015, la deuda pública del estado de Chiapas en proporción al PIB es relativamente elevada, alcanzando niveles del 6.4%. Siendo el tercer estado más endeudado de acuerdo a este indicador, tan sólo por debajo de Chihuahua y Quintana Roo que alcanzan una proporción deuda/PIBE de cerca del 8% (cálculos propios con datos del INEGI).

La crisis económica de México de 1994 llamada crisis del “efecto tequila” que ocasionó la devaluación del peso mexicano, así como el incremento inesperado de la tasa de interés, llevó a la mayoría de las entidades federativas del país a enfrentar una situación de insostenibilidad financiera al ver incrementado súbitamente el acumulado y servicio de sus pasivos. Todos los estados se vieron en la necesidad de declararse públicamente como entidades financieramente insolventes, suspender definitivamente el reembolso de la deuda y solicitar la intervención inmediata del gobierno central (Hernández *et al.*, 2002).

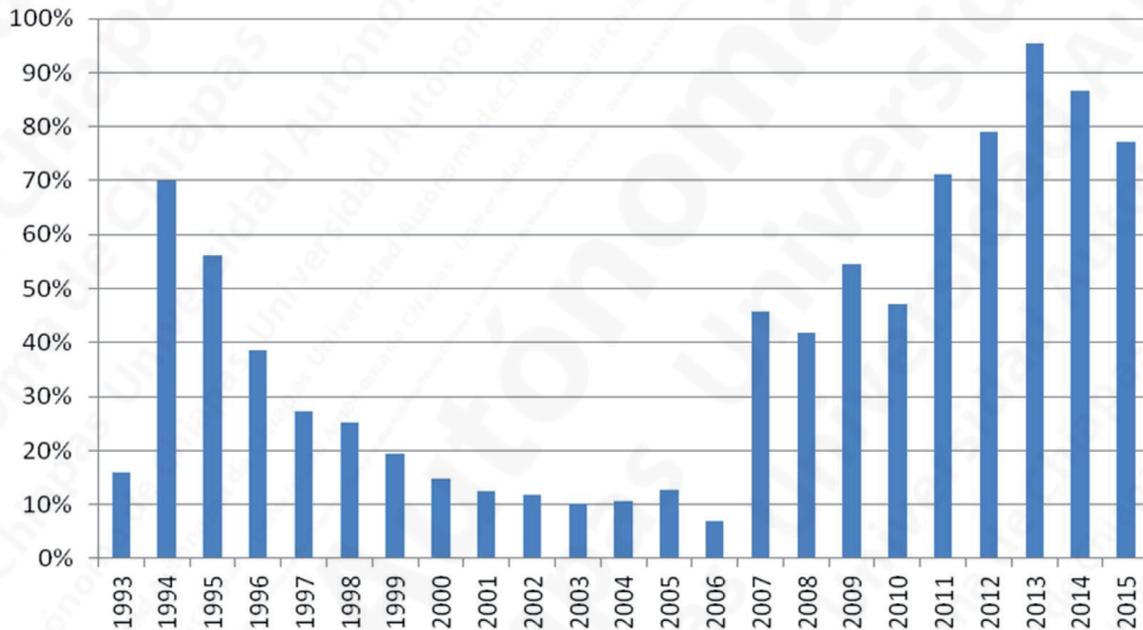
La presión nacional e internacional obligó al gobierno federal a intervenir mediante una operación de rescate abierto a través de la creación del Programa de Fortalecimiento Financiero a las Entidades (PFFE) que transfirió recursos extraordinarios a las entidades federativas durante el periodo 1995-1998 (*ibídem*).

Chiapas, beneficiado por la operación de rescate, vio reducidos sus niveles de deuda a partir de 1995. La situación fiscal del Estado a partir de entonces, mostraba una evidente recuperación y ligera estabilidad. Sin embargo, a partir de 2006, de manera inesperada, la deuda pública se dispara y comienza a crecer a una tasa de 56% promedio real anual hasta el 2014. Desde entonces, la deuda pública *per cápita* a precios constantes se ha mantenido elevada, alcanzando cerca de los 700 pesos constantes por habitante en 2013.

En el periodo 1994-2006, la deuda pública estatal *per cápita* de Chiapas mostró una reducción de 13.9 % promedio real anual. Pero esta tendencia no tardaría en revertirse. De 2006 a 2013 la tasa de crecimiento promedio real anual de la deuda por habitante alcanzó 52.5%. Los niveles más altos registrados en la historia de la entidad.

La principal fuente regular de ingresos de libre disposición para los estados y municipios son las participaciones federales. Por ello, esa variable es un buen indicador de los recursos con los que los estados pueden hacer frente al servicio de su deuda. El gráfico 6 que ilustra la razón deuda pública/participaciones federales, muestra que en 1994 el indicador se ubicó en 70% (las participaciones para ese año eran prácticamente menos de la mitad de lo que tenemos en la actualidad). Para 2006 la relación fue de 7%, para 2013 95% y 2015 77%.

Gráfico 6: Relación deuda pública/participaciones federales en Chiapas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI y la SHCP

Tomando en cuenta que la relación deuda/participaciones indica la posible solvencia de las autoridades locales para hacer frente a sus obligaciones financieras, encontramos que en los últimos años, la situación se torna preocupante. El gobierno estatal ha tenido incentivos irresistibles para sobreendeudarse. El hecho de que las participaciones federales a partir de 1997

no sirvan como garantía de reembolso de la deuda, y no puedan ser retenidas ni embargadas en caso de incumplimiento, incentiva a que los gobiernos estatales, en este caso Chiapas, incurran en niveles verdaderamente elevados de deuda pública.

3. LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN CHIAPAS

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en todos los estados, la autorización al financiamiento público para el ejercicio fiscal que se trate, está a cargo del congreso local. Éste, en pleno uso de sus facultades, aprueba los programas financieros y de presupuesto del gobierno estatal y fija restricciones al endeudamiento público en función de variables económicas y financieras. En 1995, en pleno episodio de sobreendeudamiento público subnacional y posterior acuerdo de rescate fiscal por el gobierno central, todos los estados beneficiados acordaron legislar a favor de imponer límites a la contratación de deuda. Sin embargo, únicamente 17 de las 31 entidades cumplieron el compromiso e impulsaron techos legales que limitaran el endeudamiento (Tabla I). Chiapas beneficiado por el programa de rescate, fue una de las entidades cuyo Congreso Local impulsó una Ley estatal para controlar los niveles de financiamiento público.

Tabla I. Entidades federativas con límites al endeudamiento público

Entidad	Base variable	% Límite máximo
Baja California N.	Presupuesto de egresos	22
Campeche	Presupuesto de egresos	10
Chiapas	Participaciones + Ingresos propios	15
Chihuahua	Presupuesto del ejercicio inmediato anterior	10
Durango	Saldo de la deuda / Ingresos ordinarios	5
Edo. México	Ingresos propios	30

Guanajuato	Presupuesto de egresos	10
Hidalgo	Ingresos ordinarios	5
Jalisco	Presupuesto de egresos	10
Michoacán	Servicio de la deuda / Presupuesto de egresos	2.5
Nayarit	Endeudamiento neto / Presupuesto de egresos	15
San Luis Potosí	Capital contratado / Ingresos anuales	20
Sinaloa	Capital contratado / Ingresos anuales	5
Tabasco	Ingresos ordinarios	5
Tamaulipas	Saldo total acumulado / Ingresos anuales	5
Veracruz	Capital contratado / Ingresos anuales	5
Yucatán	Participaciones	30

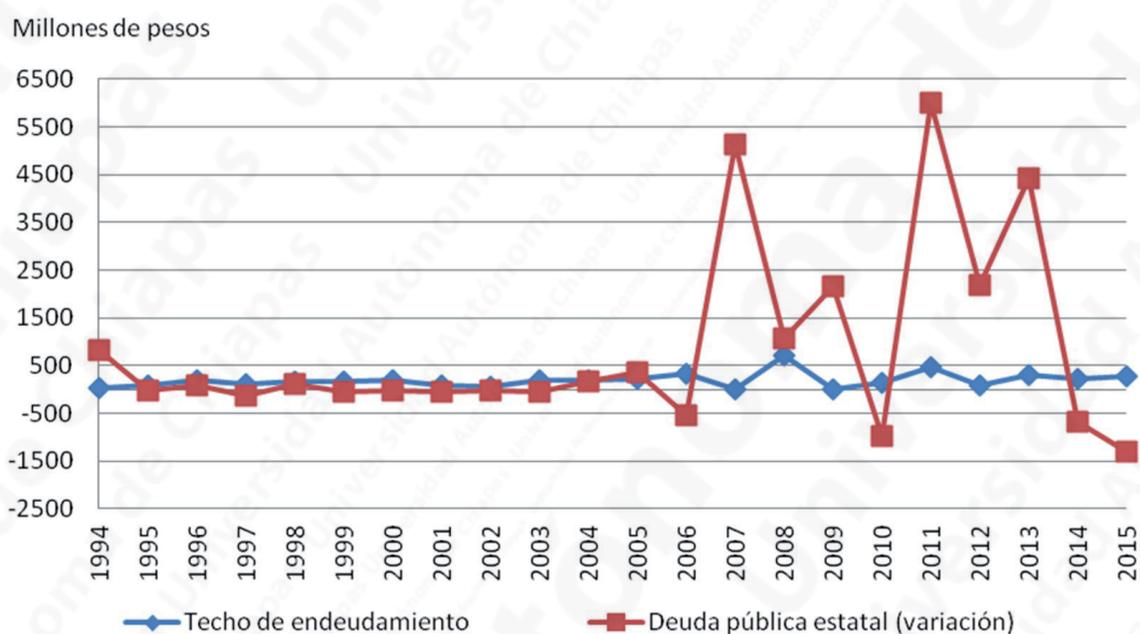
Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información de las Leyes y códigos en materia de deuda pública de los estados de la República Mexicana

Uno de los temas más importantes que aparecen en la discusión sobre el problema de sobreendeudamiento público de las entidades, es la ausencia de una “ley nacional de deuda pública estatal”, que tendría como función hacer cumplir la legislación local e imponer restricciones más fuertes al endeudamiento estatal. Si bien es cierto, que existen techos de deuda estatales, estos no funcionan si el gobierno federal carece de capacidad para hacer cumplir las mismas, pues se encontrará que normalmente, los gobiernos estatales no respetarán su propia legislación.

El caso de Chiapas es interesante en la ilustración de este problema. De acuerdo a la ASF, el Congreso chiapaneco acordó en 1995 que: el incremento anual del financiamiento público será hasta un monto que no rebase el 25% del incremento anual de la sumatoria entre las

participaciones federales e ingresos propios. Techo que para 2013 se cambió al 5%. El gráfico 7, revela la efectividad de dicha ley.

Gráfico 7. Techo de endeudamiento y variación anual de la deuda pública en Chiapas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

Después de 2006, el crecimiento de la deuda se ubicó muy por encima de lo legalmente permitido. El techo de endeudamiento se rompió y con ello se ha violentado la Ley, sin consecuencias de ningún tipo. La razón de estos sucesos, de acuerdo con autores como Wildasin (1997), Kornai *et al.* (2003), Oates (2005) y Crivelli y Staal (2013) es el de la falta de control del gobierno central hacia los asuntos fiscales de los gobiernos locales. Existe un techo de endeudamiento local, pero el cumplimiento del mismo depende única y exclusivamente del gobierno estatal. No existe ningún tipo de mecanismo de control institucional central que re-

gule el endeudamiento de las entidades federativas. La ausencia de una normativa federal que restrinja y sancione a los gobiernos locales, incentiva a que estos actúen con irresponsabilidad fiscal en el manejo de las finanzas públicas, pues se espera que no existan consecuencias penales ni administrativas al incurrir en este tipo de comportamientos. Más aún, se espera que en caso de insostenibilidad financiera, el gobierno federal acuda al rescate del Estado tal como ocurrió en 1995.

En la segunda generación de estudios sobre federalismo fiscal, a este problema se le conoce como el *síndrome de restricción presupuestaria blanda*. Se dice que la restricción presupuestaria es blanda cuando los gobiernos locales actuando irresponsablemente en el manejo de las finanzas públicas, esperan ser rescatados por el gobierno central de una situación de crisis fiscal (Kornai *et al.*, 2003; Oates, 2005). A lo largo de este trabajo se ha mostrado, que en términos de la teoría, la restricción presupuestaria del gobierno del estado de Chiapas es blanda.

Chiapas es una entidad que se ha beneficiado fuertemente del proceso de descentralización fiscal, a través de la recepción de transferencias por concepto de aportaciones y participaciones federales. En el análisis del caso de Chiapas se encontraron tres aspectos interesantes que ilustran el problema de restricción presupuestaria blanda. 1) Para 2015, es el Estado con la razón de transferencias federales/PIB Estatal más alta en el país. 2) La tercera entidad con una razón deuda pública/PIB Estatal más alta en el país. 3) El Estado cuyo techo legal de endeudamiento público se ha violado sin ningún tipo de consecuencia.

Los puntos arriba señalados no hacen más que ilustrar el grave problema de corrupción e irresponsabilidad fiscal, que aqueja a las finanzas públicas del estado de Chiapas. Sin embargo, de acuerdo a los casos de corrupción más recientes en estados como Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, el problema de sobreendeudamiento público e irresponsabilidad fiscal desgraciadamente, parece replicarse en la mayoría de los estados de nuestro país.

CONCLUSIONES

El estado de Chiapas, como hemos podido observar, ha sido beneficiado por el proceso de descentralización fiscal. Es un Estado fuertemente subsidiado, sin embargo padece de problemas serios como lo son la pereza y la dependencia fiscal, que hace al gobierno estatal incurrir en niveles de endeudamiento público realmente elevados. Ante estos problemas y específicamente el del sobreendeudamiento cabe preguntar: ¿cuáles son las acciones que deben tomarse para contribuir a solucionar el problema? al parecer, el gobierno estatal tiene fuertes incentivos para seguir reproduciendo este tipo de comportamientos en el futuro, pues el gobierno chiapaneco se ha percatado que existe una relación positiva entre niveles crecientes de contratación de deuda y recepción de transferencias federales. Las recomendaciones pueden ser varias, pero es innegable que todas deben ir en la dirección de imponer fuertes mecanismos de control desde el centro hacia el actuar de los gobiernos estatales.

Podemos enumerar algunas de ellas: 1) Imponer una “Ley Nacional de Deuda Pública Estatal” que dicte las formas y mecanismos de contratación y reembolso de la deuda pública de las entidades federativas; es decir, que el endeudamiento estatal sea totalmente controlado por el gobierno central. 2) Diseñar una clara legislación normativa de cómo las crisis fiscales y de deuda subnacional deben ser manejadas. 3) Imponer sanciones penales y/o administrativas al incumplimiento de la legislación central y local en materia de deuda pública estatal. 4) Incentivar a que el mercado crediticio sea competitivo, con esto, los acreedores evaluarán los proyectos de financiamiento estatales en términos de riesgo y rentabilidad. El endeudamiento así, puede ser eficiente. 6) Reducir gradualmente el envío de transferencias fiscales intergubernamentales a los estados, ajustando a la baja las expectativas de recibir recursos del centro, periodo a periodo. 7) Otorgar mayores potestades tributarias a los gobiernos estatales y/o crear mecanismos para incentivar a los gobiernos locales a explotar los impuestos locales exis-

tentes y así incrementar el esfuerzo fiscal propio. 8) Re-centralizar gradualmente las decisiones y funciones de gasto público de los gobiernos estatales en las partidas más importantes como lo son educación y salud pública.

Así, bajo el supuesto de que los tomadores de decisiones centrales están mejor capacitados y tienen “la voluntad” necesaria de hacer las cosas bien, la implementación de los puntos señalados, podrían ayudar a las finanzas estatales a transitar hacia una mejor y más adecuada gestión del dinero público en beneficio del bienestar social de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- An, Z. and Chong, Z. (2015). “Debt Centralization and Soft Budget Constraint”. *Public Finance and Management*. Vol. 15, No. 5, pp. 153-164.
- Auditoría Superior de la Federación (2011). Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2000- Marzo 2011. Cámara de Diputados, México, D.F.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (27 de diciembre de 1978). Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación 18-07-2016.

- Castells, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". *Gestión y Política Pública*, Vol. 8, No. 2, pp. 277-297.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) (1998). Segunda Edición, Chiapas, México: Editorial Edysis.
- Crivelle, E. y Staal, K. (2013). "Size, Spillovers and Soft Budget Constraints". *International Tax and Public Finance*, Vol. 20, No. 2, pp. 338-356.
- Hernández-Trillo, F., Díaz C., A. and Gamboa G., R. (2002). "Fiscal Decentralization in México: The Bailout Problem". *Research Network Working Paper IADB*, No. R-447, pp. 1-54.
- Hurtado, C. L. y Zamarripa, G. (2013). "Deuda Subnacional: un análisis del caso mexicano". *Documento de investigación FUNDEF A.C*, No. 002, pp. 1-180.
- Kornai, J., Maskin, E. and Roland, G. (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint". *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, pp. 1095-1136.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York, U.S.A.: McGraw-Hill.
- Oates, W. (2005). "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 4, pp. 349-373.
- Qian, Y. and Roland, G. (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint". *American Economic Review*, Vol. 88, pp. 1143-1162.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Journal of Political Economics*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Wildasin, D. E. (1997). "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations". *Policy Research Working Paper Series of the World Bank*, No. 1843, pp. 1-35.

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO A NIVEL LOCAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE TILA-CHIAPAS

ANA DEYCI JIMÉNEZ TORRES

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO A NIVEL LOCAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE TILA-CHIAPAS

Ana Deyci Jiménez Torres*

RESUMEN

Esta investigación presenta un análisis del proceso de descentralización fiscal hacia los municipios en México, centrandó el estudio en la importancia que han asumido las transferencias federales dentro de los ingresos totales municipales, y en los criterios de distribución de acuerdo a la LCF. En el estudio de caso realizado en el municipio de Tila, Chiapas se confirma esta tendencia y en la comparación con el municipio de Linares (Nuevo León), se verifican los criterios de distribución de las transferencias federales entre municipios con diferente nivel de bienestar.

Palabras claves: Gasto local, descentralización, municipios.

Clasificación JEL: H72, H77.

* Lic. en Economía por la Universidad Autónoma de Chiapas.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los procesos de descentralización se han dado de manera distinta en cada uno de los países del mundo de acuerdo a su propio contexto histórico, político, económico y social. Entendemos por descentralización el proceso de transferencias de competencias y recursos de la administración central, hacia los gobiernos sub-nacionales (GSN) (Aghon, 1993), tomando en cuenta cuales son las funciones e instrumentos fiscales adecuados en cada uno de los niveles de gobierno (Castells, 1999).

Los antecedentes históricos de México hicieron prevalecer el carácter centralista en el ámbito financiero, político, económico y social (Reza, 1999), neutralizando la capacidad gubernativa de los estados y municipios. Sin embargo con el cambio de modelo económico a raíz de la crisis de la deuda en 1982, inicia un periodo de ajustes fiscales que desemboca en la década del 90 en un intento de descentralización (Díaz y Silva, 2004).

Por lo qué, el proceso de descentralización fue entendido por el gobierno federal como una manera de racionalizar el ejercicio del gasto generando un mayor impacto político, económico y social. En el ámbito municipal dio inicio con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 asegurando fuentes exclusivas de ingresos, autonomía política y bienes y servicios públicos adecuados a su entorno; posteriormente con la reforma de 1999 se fortalece el municipio al ser reconocido como un nivel de gobierno capaz de ejercer sus propias atribuciones (Díaz y Silva, 2004). Sin embargo, la descentralización no se llevó a cabo en su totalidad, debido a que muchos municipios no se encontraban preparados para asumir las nuevas responsabilidades asignadas. Incluso hoy en día, aún se presentan estos casos; es decir hay municipios que no cuentan todavía con los recursos humanos y administrativos para realizar sus actividades de forma eficiente (Cabrero, 2000; Cabrero y Orihuela, 2011).

La descentralización se ha manifestado principalmente por el lado del gasto y de manera específica en la provisión de servicios educativos, de salud y la creación de infraestructura física municipal (Díaz y Silva, 2004). En contraparte genera una fuerte concentración del ingreso a nivel federal, relajando el esfuerzo recaudatorio local (pereza fiscal) y sustituyéndolo con la asignación de transferencias federales (Sour, 2004; Cabrero y Orihuela, 2011).

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, los GSN cedieron impuestos a favor del gobierno central a cambio de recibir transferencias federales. En un principio el sistema de transferencias estaba compuesto sólo de participaciones (ramo 28), cuya finalidad era resarcir a los GSN y a partir de 1998 surgieron las aportaciones federales (ramo 33), que pretendían compensar a las regiones con menor desarrollo para que puedan proveer bienes y servicios necesarios a su población (Bird y Smart, 2002). De los ocho fondos del Ramo 33, dos se dirigen hacia los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social Municipal (FAISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN).

No obstante, diversos autores (Bird y Smart, 2002; Bird y Villancour, 1998; Hernández e Iturribarria, 2003) señalan que el sistema de transferencias debe ser reformado para incentivar el esfuerzo fiscal, y eso debería haber inspirado la reforma del 2007 que ha modificado los criterios de distribución de las participaciones a los estados.

Los criterios y fórmulas de distribución de las transferencias federales se encuentran normados en la LCF, pero en las participaciones sólo hace mención que debe destinarse a los municipios un 20% de los fondos recibidos por las entidades federativas; por lo que dependen de las leyes estatales los criterios y fórmulas de distribución hacia este nivel de gobierno. En la sección de transferencias federales hacia los municipios se hace mención del estudio realizado

por Peña y Wence (2011), en cuestión a los criterios utilizados por las entidades federativas para la distribución del Fondo General de Participaciones (FGP).

De acuerdo a los postulados teóricos del federalismo fiscal, a cada nivel de gobierno se les han asignado responsabilidades y funciones; así como instrumentos fiscales para su financiamiento (Oates, 1999; Castells, 1999), los cuales son: ingresos propios, transferencias federales y deuda. En México, el financiamiento del gasto municipal ha sido en gran parte por las transferencias federales y la tendencia creciente de sus ingresos se debe a estos fondos; teniendo el mayor crecimiento real del 24% en 1998.

El objetivo de este trabajo, es presentar el proceso de descentralización hacia los municipios en México, con el cual estos adquirieron su personalidad jurídica y sobre todo la asignación de funciones, bienes y servicios e ingresos para financiar las responsabilidades asignadas. En este estudio mostramos la importancia que han tomado las transferencias federales dentro de los ingresos totales de los municipios, tomando como estudio de caso al municipio de Tila, Chiapas.

En el primer apartado se hace referencia al contexto histórico en el cual surgió el municipio en México y el proceso que originó la emanación del artículo 115 constitucional, haciendo énfasis en las reformas realizadas a este artículo en los años 1983 y 1999. En el segundo se describe el más reciente proceso de descentralización hacia los municipios, en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). En el tercer apartado se aborda el surgimiento, los criterios de distribución y el monto de las participaciones y aportaciones dirigidas a los municipios. Además se presenta la composición del ingreso municipal durante el periodo 1989-2012, demostrando que las transferencias han representado la fuente principal para el financiamiento del gasto.

En el cuarto apartado se realiza el análisis del financiamiento del gasto del municipio de Tila, Chiapas y las condiciones socioeconómicas en que se encuentra. Asimismo, para verificar

los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones se realiza una comparación entre Tila y Linares (municipio de Nuevo León), cuyas características socioeconómicas son totalmente opuestas pero con similitud en la población. Por último, se analiza la evolución y composición del gasto público, enfocándose específicamente de los recursos del FAISM.

MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El municipio es un producto histórico, *que nace en Roma y [...] fue pasando a las diversas partes del mundo modificándose según los territorios, gobierno y momentos históricos* (Faya, 1981: 29). Se define el municipio como *“la comunidad básica de personas vecindadas dentro de un territorio y que cuenta con una organización para la atención de sus requerimientos generales o comunes [...], y que administra de manera libre sus propios intereses comunes aun cuando esté vinculada a una entidad pública de mayor alcance o extensión”* (Lugo, 2002: IX).

En México, autores como Meyer (1994) y Vallarta (2002) señalan que el encuentro del *“Calpulli”*¹ y la organización municipal española fue lo que dio paso al nuevo sistema municipal; siendo Hernán Cortés, el fundador del primer municipio mexicano denominado *“Villa Rica de la Vera Cruz”* en el año de 1959 (Hernández, 1991). Posteriormente se crearon más ayuntamientos, entre los cuales destacaron el de Coyoacán y el de la ciudad de México (Faya, 1982).

Durante esta época se distinguieron dos tipos de ayuntamientos: el primero conformado por indígenas cuya función era *“a) recaudar y entregar los tributos a los españoles, b) distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas y c) cooperar en el proceso de evangelización”*

¹ Surgió en la época prehispánica con la cultura mexicana, que fue una organización política, económica y social integrada por grupos de familias, que a su vez estaban constituidos por un consejo de jefes integrado por ancianos, quienes veían los problemas existentes dentro de la comunidad (Hernández, 1991; ICAP, 1982).

(Hernández, 1991: 15); el segundo por españoles quienes debían impartir la justicia, mantener el orden en los mercados, fijar precios en productos y recaudar los tributos locales (Faya, 1982; Hernández, 1991).

Los municipios disponían de ingresos propios (arrendamientos o administración directa de tierras y edificios) y complementarios -llamados arbitrios²-, que llegaron a ser la fuente de ingresos más importante (ICAP, 1982). No obstante, los ingresos municipales fueron muy limitados, ya que la hacienda central tenía el derecho de cobrar los impuestos de mayor importancia, como los de ensayo de oro, de plata, de alumbre, de licencias y de alcabala (Faya, 1982).

El modelo del municipio implantado en México durante la colonia, había padecido la pérdida de facultades y privilegios y con el triunfo de Carlos V en 1521 se fortaleció el modelo centralizador debilitando más la autonomía municipal (Meyer, 1994). A raíz de esto, el control excesivo del estado hacia los municipios se mantuvo hasta principios del siglo XIX (Hernández, 1991).

El siglo XIX fue para México, una época de conflictos por la opresión en lo social, económico y político, pero a su vez fue el siglo del surgimiento, la sobrevivencia y consolidación del Estado Nacional Mexicano (Ovalle, 1978). Pineda (2001:5) sostiene que *"el gobierno municipal mexicano tiene sus raíces más profundas en el establecimiento del federalismo firmado por las entidades gubernamentales en el siglo XIX"*.

Con el movimiento de independencia en 1810 se comienza a formular el marco jurídico de la nueva organización política del país integrando a su vez a los municipios. Siendo la Constitución de Cádiz (1812), el primer documento que marcó el inicio de la evolución jurídica y

² Eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principales. Estaban conformados por sisas (impuesto por una obra, producto o servicio), derramas (pago por envío de un procurador que representa los intereses comunes de la población) y concesiones (rentas que el rey cedía a ciertos municipios para su cobro) (Faya, 1982).

política del municipio; pero en las Constituciones de 1814, 1824, 1836 y 1857 no se le dio suficiente importancia para legislar sobre este nivel de gobierno, dejándolo en manos de las entidades federativas (Hernández, 1991; Faya, 1982).

Para 1917, se promulga la nueva Constitución mexicana, la primera que toma en cuenta la organización y marco jurídico de los municipios, estipulándose en el artículo 115 (Hernández, 1991) los siguientes puntos:

- Será administrado por un ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado (Ovalle, 1978).
- Administrará libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades (Ovalle, 1978).
- Se le otorga personalidad jurídica propia para todos los efectos legales (Hernández, 1991).

Sin embargo en *“materia fiscal y financiera, la constitución de 1917 no establece una distribución de las fuentes para la Federación, las entidades federativas y los municipios, sino que solo otorga facultades a los estados para establecer las contribuciones necesarias al presupuesto local y los presupuestos municipales”* (Ayala, 2001:358); convirtiéndose en una preocupación constante, que hasta 1983 se realizó una nueva reforma al artículo 115 constitucional, dando paso a la descentralización hacia los municipios.

La iniciativa de la reforma al artículo 115 en 1983 tuvo *“como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables, para [...] atender los servicios públicos que les son propios y fortalecer su independencia política”* (Beltrán y Portilla, 1986: 93). Con la reforma de 1999, se fortalece aún más el papel del municipio dentro del federalismo mexicano, al considerarse

verdaderamente como un nivel de gobierno capaz de ejercer sus facultades otorgadas por la ley, consolidando su estructura político-administrativa (Arcudia, 2012).

En concreto, las reformas realizadas al artículo 115 constitucional en 1983 y 1999 permitieron que el municipio tuviera mayor participación como nivel de gobierno al fortalecer la pluralidad política, la transferencia de diversas facultades de decisión, otorgándoles determinados ingresos propios y servicios públicos, evitando de esta forma que las entidades siguieran siendo un obstáculo para su formación y permitiendo que existiera una coordinación entre los tres niveles de gobierno.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL HACIA LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

La restauración del Estado Mexicano, después de la revolución de 1910, generó la necesidad de unificar al país por medio de la centralización económica y política. En lo económico, se aceleró la centralización por la necesidad de concentrar el desarrollo industrial en puntos estratégicos del país, adoptando el modelo de sustitución de importaciones (Cabrero, 2000). En lo político, se consolidó en la estructura muy centralizada del PRI, que por más de 60 años mantuvo una hegemonía a nivel nacional (Arcudia, 2012).

Por otro lado *“la creciente centralización³ fue neutralizando la capacidad gubernativa de las entidades [...] ; fenómeno que se reprodujo a escala en la relación de cada estado con sus municipios”* (Pérez y González, 1998: 8); ocasionando el mayor control de los ingresos a nivel federal.

³ La cúspide de la centralización se alcanzó a fines de los años setenta, en que los recursos del auge petrolero brindaron una gran posibilidad de gasto para el gobierno federal (Díaz y Silva; 2004).

El centralismo en México comenzó a retroceder en consecuencia de la crisis económica, los procesos de ajuste fiscal y las presiones democratizadoras que se presentaron después de 1982⁴ (Díaz y Silva, 2004). A partir de estos sucesos, la descentralización fue entendida por el gobierno federal como una manera de racionalizar el ejercicio del gasto que generaría un mayor impacto político y social, ante una restricción en los recursos disponibles.

El proceso de descentralización de la vida nacional inició durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuyas iniciativas marcaron la pauta de un cambio en las relaciones intergubernamentales en México (Cabrero y Orihuela, 2011). Dentro de los objetivos de su proyecto, pretendía *“fortalecer el federalismo, reactivar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional”* (Beltrán y Portilla, 1986: 91).

En lo que respecta al fortalecimiento de los municipios, estuvo en función de la reforma del artículo 115 constitucional al otorgarles funciones y servicios públicos que serían más eficientes a nivel local; del mismo modo se les asignó el impuesto predial con el fin de tener una fuente segura de ingresos propios (Cabrero, 2000), que aunada a las transferencias federales y estatales contempladas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), prometía establecer una hacienda municipal mucho más consolidada.

Sin embargo, una gran proporción de los municipios fueron incapaces de asumir el cobro de nuevos impuestos (como el predial), ya que no contaban con los recursos humanos y técnicos que les permitieran realizar el trabajo (aun en la actualidad existen municipios con este

⁴ Se inicia una apertura política, permitiendo que partidos de oposición tomaran el poder presidencial, originándose a nivel municipal y después a nivel nacional al ganar el partido PAN-PVEM en el 2000 y a partir de ello los gobiernos estatales y municipales exigían participar más en las decisiones y ampliar los márgenes de maniobra que se encontraban limitados (Arcudia, 2012; Zccardi, 2004).

problema); motivo por el cual el gobierno estatal siguió manejándolos por muchos años en nombre del municipio (Cabrero, 2000; Cabrero y Orihuela, 2011).

Durante el gobierno de Zedillo (1994-2000), se vuelve a renovar el federalismo. Su proyecto de “nuevo federalismo” se enfocaba en tres puntos específicos: “*descentralización, federalismo hacendario y renovación municipal*” (Reza, 1999: 3). En ello se generaron iniciativas de redistribución de funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, particularmente en los sectores de educación (1992), salud (1996), programas de lucha contra la pobreza y creación de infraestructura social (Cabrero, 2000). Este último se concentró en el ramo 26, cuyos fondos fueron descentralizados a estados y municipios⁵ (Cabrero, 2000; Díaz y Silva, 2004).

Autores como Cabrero (2000), Raich (2003) y Sour (2004) argumentan que los procesos de descentralización fiscal cobraron mayor importancia en 1997, ya que a finales de este año el Congreso aprobó una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), dando origen al Ramo 33 que incluye diversos fondos de transferencias intergubernamentales, entre los cuales sobresalen: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F. (FORTAMUN-DF) dirigidos exclusivamente a los municipios (Sour, 2004).

La evolución del federalismo fiscal en México presenta una clara tendencia a la descentralización del gasto, pero en contraparte se centraliza aún más la recaudación tributaria, debilitando de esta manera la autonomía fiscal de los gobiernos locales lo cual genera pereza fiscal y por ende una mayor dependencia ante el gobierno federal (Sour, 2004; Cabrero y Orihuela, 2011).

⁵ El primer año de gobierno de Zedillo se descentralizó el 50 por ciento, en el segundo 65 por ciento y el tercero prácticamente la totalidad de los fondos (Cabrero, 2000). Para 1996 les fue transferido prácticamente el 70% del total de recursos presupuestados: el 65% a los municipios y el 5% a las entidades, conservando la Federación el 30% restante (Pérez y González, 1998).

Otra de las cosas, es que no todos los municipios tenderán a cumplir con todas las funciones asignadas y con el uso eficiente de los recursos, por lo que, el desempeño dependerá en cierta medida de la capacidad para planear y ejecutar sus programas, es decir de las capacidades institucionales y administrativas con las que cuentan el ayuntamiento municipal (Cabrero y Orihuela, 2011). Tomando en cuenta que en nuestro país existe una diversidad de municipios y que cada uno de ellos actuará de distinta manera de acuerdo a sus necesidades y entorno.

LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES HACIA LOS MUNICIPIOS

A lo largo de las últimas décadas, el federalismo fiscal mexicano, ha atravesado por cambios que han generado diferentes equilibrios en las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno, los cuales van desde una alta centralización fiscal a favor del gobierno federal, hasta los procesos de descentralización vía ingresos y gastos a favor de las entidades federativas y de los municipios.

En este sentido, se hace referencia al sistema de transferencias federales, creado con la promulgación de la LCF y el SNCF, en 1980; redefiniéndose de esta manera las competencias y responsabilidades tributarias de los tres niveles de gobierno con la finalidad de evitar la doble tributación (Pérez y González, 1998). Los GSN aceptaron limitar su capacidad recaudatoria renunciando el cobro de impuestos (como los de base amplia) a favor del gobierno federal, a cambio de recibir participaciones derivadas de la Recaudación Federal Participable (RFP) (Sobarzo, 2009).

Aunado a lo anterior, a partir de 1998 el sistema de transferencias federales es conformado por las participaciones federales (Ramo 28) y las aportaciones federales (Ramo 33). Con las primeras, se pretende resarcir a los GSN por ceder algunos impuestos a la federación y con las segundas, compensar a las regiones con menor desarrollo para proveer bienes y servicios básicos a su población (Bird y Smart, 2002). No obstante, diversos autores (Bird y Smart, 2002; Bird y Villancourt, 1998; Hernández e Iturribarria, 2003) señalan que el sistema de

transferencias federales debe tener criterios que incentiven el esfuerzo fiscal de los GSN. Las participaciones (ramo 28) son recursos resarcitorios no condicionados, que principalmente están integrados por el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el Fondo de Fiscalización (FOFIE), representando el 20%, el 1% y el 1.25% de la RFP (ver cuadro 1). El FOFIE, fue creado con la reforma del 2007, con el objetivo de incentivar con participaciones las labores de fiscalización que llevan a cabo los estados y municipios (Peña, 2011); es decir que ahora los gobiernos sub-nacionales serán incentivados para mejorar los mecanismos de recaudación fiscal.

Cuadro 1. Estructura porcentual de las participaciones con respecto a la RFP y la distribución hacia los municipios

Participaciones (ramo 28)	Conformación del monto (% de la RFP)	Distribución a municipios (fórmula establecida en la legislación local)
Fondo General de Participaciones (FGP)	20%	Los estados deben distribuir al menos el 20% de lo que reciben de la federación
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	1%	Los estados deben transferir el 100% de este fondo a sus municipios
Fondo de Fiscalización (FOFIE)	1.25%	Los estados deben transferir el 100% de este fondo a sus municipios
Participaciones por la venta final de gasolina y diésel del IEPS*	1.08%	Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. La distribución de tal porcentaje debe realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población
Fondo de Compensación (FC)*	0.24%	

Fondo de Extracción de Hidrocarburos*	0.17%	Los estados deben transferir al menos el 20% a sus municipios
Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN y Tenencia)*	1.83%	
Participaciones especiales a municipios fronterizos o con litorales.	0.14%	El único fondo en donde la federación entrega directamente a los municipios destinatarios

Fuente: Elaboración propia con base en datos del “Manual de transferencias federales para municipios” (Peña, 2011) y “La distribución de transferencias federales para municipios ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?” (Peña y Wence, 2011).

Nota: *Se trata de fondos o rubros cuyos montos no se constituyen directamente como un porcentaje de la RFP, sino que se definen por otras formas; sin embargo, para efectos analíticos, se establece la equivalencia de lo presupuestado para 2011 respecto a la RFP de dicho año (Peña y Wence, 2011).

Los criterios y monto de distribución de las participaciones a entidades federativas se encuentran establecidos en la LCF. Asimismo, “la LCF contempla que el diseño de las fórmulas de distribución de los estados a los municipios es competencia de las legislaturas locales y no [...] pueden condicionar el destino del gasto” (Peña y Wence, 2011:86); considerando que en algunos fondos deben transferir al menos un 20% de lo recibido de la federación (ver cuadro 1).

Datos analizados por Peña y Wence (2011) en relación al FGP, señalan que 11 entidades federativas distribuyen el fondo a los municipios mayormente en función de criterios distributivos (variables como población, extensión territorial o número de localidades con que cuenta el municipio); en 9 estados con criterios inerciales (en función de porcentajes de años anteriores); en 5 estados con función resarcitoria (esfuerzo recaudatorio y crecimiento de la economía local) y en otros estados combinan los criterios antes mencionados. Por tanto en la distribución de las participaciones hacia los municipios no existe un criterio uniforme, obstaculizando un análisis más detallado de la asignación de estos recursos.

Por otro lado, las aportaciones (ramo 33) se crearon en 1997, al adicionarse el capítulo V en la LCF, en la cual se define los rubros de gasto, criterios de distribución y asignación de los recursos (Peña y Wence; 2011). Por lo que está constituido en ocho fondos, de los cuales seis quedan a disposición de las entidades federativas -representando el 80% del total- concentrándose en mayor proporción en los fondos del FAEB y FASSA con el 55% y 13% del total; mientras que los municipios disponen del 20% del total concentrándose en dos fondos: el FAIS en su vertiente municipal y el FORTAMUN-DF (Peña, 2011). El surgimiento de las Aportaciones vino a representar un mecanismo para la descentralización del gasto (Sour, 2004).

El FORTAMUN-DF fue creado para el cumplimiento de obligaciones financieras y para atender las necesidades vinculadas a la seguridad pública (Peña y Wence, 2011), pero la evaluación realizada por el CONEVAL (2011) determina que este fondo se ha destinado para el pago de la deuda pública, nóminas de personal de seguridad pública o como complemento del FAISM para la realización de obras públicas. Dicho fondo representa el 2.5% de la RFP, que a su vez se divide para los municipios (2.35%) y para las delegaciones del D.F. (0.213%). La distribución es totalmente para los municipios y las delegaciones (100%), por lo que las entidades y el D.F. son sólo intermediarios para la asignación de estos recursos (Peña, 2011). Este fondo cumple criterios distributivos, ya que está en función de la población y no se establecen claramente las etiquetas de gasto en la LCF, es decir que no son tan específicos como los recursos del FAIS.

El FAIS⁶ cumple con criterios compensatorios y se encuentra regulado en la LCF, así como en el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Representa el 2.5%

⁶ Sus antecedentes se encuentran en el programa de Pronasol y en el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). El FDSM se encontraba dentro del ramo 26, cuyos recursos se transfirieron a municipios a través de fórmulas basadas en indicadores de pobreza que se establecieron a nivel municipal a diferencia de PRONASOL que fue más por objetivos políticos (Ver Díaz y Silva, 2004).

de la RFP, de los cuales el 0.303% corresponde a nivel estatal (FAISE) y el 2.197% al municipal (FAISM) (Peña, 2011; Díaz y Silva, 2004).

El artículo 33 de la LCF (2011) establece que el FAISM se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema (ver cuadro 2). Para la distribución de este fondo, se toman como criterios de asignación las variables de analfabetismo, educación, drenaje, electricidad, vivienda e ingreso *per cápita* por hogar (Scott, 2004). La fórmula está diseñada para identificar a los municipios pobres, por lo que reciben más de este fondo los que tienen mayor carencia en las variables antes mencionadas.

Cuadro 2. Destino de los recursos del FAIS según el artículo 33 de la LCF

FISE	FISM
Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.	Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas
	Urbanización municipal
	Electrificación rural y de colonias pobres
	Infraestructura básica de salud
	Infraestructura básica educativa
	Mejoramiento de vivienda
	Caminos rurales
	Infraestructura productiva rural

Fuente: Elaboración propia en base a la LCF (2011)

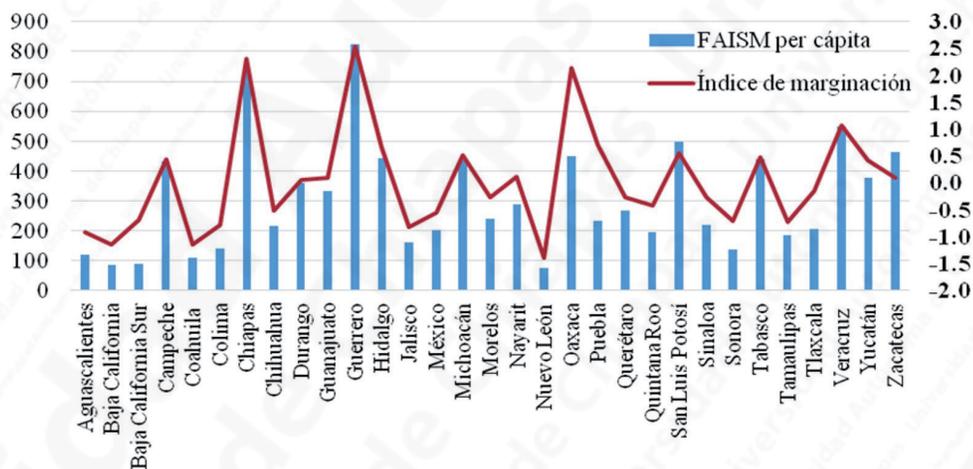
Analizando los datos estadísticos, para el 2010, las entidades más beneficiadas del FAISM fueron Veracruz, Chiapas, México y Guerrero con el 12.88%, 10.85%, 9.38% y 8.54% del

total de recursos asignados. En términos per cápita para el mismo año, se encuentran Guerrero, Chiapas y Veracruz con \$823, \$738.4 y \$550 pesos a precios constantes de 2010 (cálculos con datos de INEGI), como se ilustra en la gráfica 1.

Para el 2012 se modifica la distribución con respecto al total, favoreciendo a estados pobres como Chiapas que recibió mayores recursos que en 2010 (19.98% del total, con una población del 4.3% del total nacional) seguido de Oaxaca (10.77%); lo que indica que estas dos entidades han absorbido un tercio del total de los recursos del FAISM. Por otro lado, los estados que recibieron menos recursos en 2012 son: Baja California Sur, Colima, Aguascalientes y Tlaxcala.

Cuando se considera la distribución de los recursos provenientes del FAISM, uno de los criterios de asignación considerados consiste en la ponderación del índice de marginación estatal y municipal. Lo cual explica por qué en 2010, Chiapas, Guerrero y Veracruz, entidades con alto grado de marginación (gráfica 1), hayan sido mayormente favorecidas por los recursos del FAISM (en términos *per cápita*).

Gráfica 1. FAISM: distribución estatal (pesos) *per cápita* e índice de marginación 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de las Finanzas Públicas Estatales y municipales, el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2014); el IM obtenido del CONAPO.

Nota: El FAISM *per cápita* se lee en eje izquierdo y el índice de marginación en el eje derecho (resaltado en negrita).

Asimismo, en la LCF se indica que los municipios podrán disponer hasta un 2% de los recursos del FAISM para un Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM), con el objetivo de incrementar las capacidades institucionales de los municipios impulsando mejoras normativas y administrativas, como la creación de un Plan de Desarrollo Municipal, la eliminación de procedimientos burocráticos o la actualización del catastro que coadyuve a una mayor recaudación fiscal (Peña, 2011).

Implementar normas para mejorar la estructura de los gobiernos subnacionales y con ello incidir en una mejora en la eficiencia en la asignación de las transferencias, ha sido hasta hoy una tarea complicada, debido a que las reformas realizadas no contemplan realmente los tres niveles de gobierno. Con la reforma de 2007 se establece mejorar los incentivos de las transferencias federales, con el fin de corregir los efectos perversos que éstas venían teniendo en el esfuerzo fiscal de los GSN (Peña y Wence 2011), pero en el ámbito municipal no aclararon los criterios por los cuales corregían dichos efectos fiscales.

Las aportaciones tendrían como propósito abatir el rezago social entre las regiones, clarificando el carácter compensatorio de varios fondos, sin embargo en el FAISM se contempla que un 25% de los recursos podrían utilizarse para garantizar o pagar la deuda contratada por el municipio, con la condición de financiar obras y acciones sociales establecidas en el artículo 33 de la LCF (Peña, 2011); esto significa que los municipios pueden gastar más de lo debido sin garantizar una mejoría en el esfuerzo fiscal.

En el caso de las participaciones, estas tendrán el objetivo de incentivar el esfuerzo fiscal y el desarrollo económico de los estados, regresando a criterios resarcitorios a las fórmulas de distribución (véase CEFP, 2007)⁷; teniendo en claro que las modificaciones de distribución hacia los

⁷ En la página <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0442007.pdf>.

estados no repercute hacia sus municipios. Velázquez (2009) señala que en todos los estados, la fórmula para distribuir las participaciones es un promedio estimado de varias variables, dando el siguiente ejemplo: “se asigna el 50% de los recursos en proporción directa a la población, 40% en proporción a la recaudación predial y 10% en proporción a la marginación” (p. 14).

En concreto, la reforma del 2007 recayó en mayor medida en las entidades federativas, al corregir los incentivos que se desprendían de las participaciones y aportaciones federales, quedando pendiente la falta de claridad en los incentivos de las participaciones que favorezcan la recaudación a nivel municipal (Peña y Wence, 2011).

EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MÉXICO

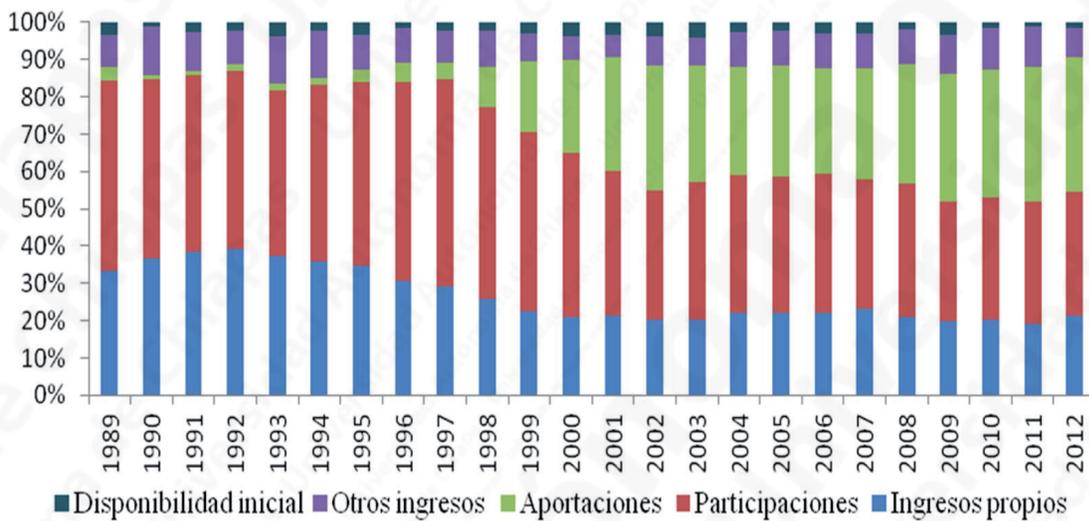
De acuerdo a la teoría del federalismo fiscal, a cada nivel de gobierno se le debe asignar responsabilidades, funciones e instrumentos fiscales para financiar su gasto (Oates, 1999; Castells, 1999). Por tanto, los GSN disponen de tres fuentes de financiamiento para la producción de los bienes y servicios que la sociedad demanda: ingresos propios, transferencias federales/estatales y deuda. En México, las funciones, los servicios públicos a proveer y los ingresos municipales se encuentran estipulados en el artículo 115 constitucional y en las respectivas leyes estatales.

En la gráfica 2, se presenta la composición de los ingresos municipales respecto al total en el periodo 1989-2012. Es evidente que el financiamiento del gasto municipal viene principalmente de las transferencias federales (aportaciones y participaciones), y en manera minoritaria de los ingresos propios.

La suma de las transferencias (participaciones y aportaciones) de 1989 a 1997, representó en promedio el 52% del total de los ingresos estatales, pasando al 67% en 1998-2012, con una tasa real de crecimiento del 9% anual. Este incremento se debe al surgimiento de las

aportaciones federales (FAISM y FORTAMUNDF)⁸, por lo que a partir de 1998 los ingresos municipales aumentaron, ocasionando una mayor dependencia hacia el gobierno central, sobre todo de los municipios pobres y pequeños (Cabrero, 2000; García, 2004).

Gráfica 2. Composición de ingresos municipales de México (1989-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales de INEGI (2014)

Sin embargo, Cabrero (2006) señala que la expansión de los ingresos municipales viene acompañada de una mayor concentración a favor de los municipios urbanos, lo cual agudiza los desequilibrios entre estos y los municipios rurales. Además, la capacidad de generar ingresos propios se mantiene como componente importante en los municipios urbanos aún cuando ha caído a nivel nacional.

⁸ En las aportaciones aparte de estos dos fondos se incluyen los recursos federales reasignados.

Por otro lado, el surgimiento de las aportaciones ha provocado el crecimiento del gasto permitiendo ampliar la capacidad de acción del gobierno municipal; sin embargo han surgido críticas por ser “recursos etiquetados”. Por ejemplo García (2004) cuestiona que el gobierno federal de antemano establezca los rubros donde se asigne el gasto, no obstante Mena Vázquez (2011) señala que el FAISM ha tenido cierta flexibilidad al decidir qué tipo de obra es prioritaria a realizar siempre y cuando, esté dentro de los límites que marca la LCF.

ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE TILA: CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS Y FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

El municipio de Tila se localiza en la región Tulijá Tseltal Chol del estado de Chiapas. Su población representa el 1.5% del total del Estado. De acuerdo a los resultados de los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2010, la población total del municipio en estos años fue de 48,061 y 71,432 habitantes, con una tasa de crecimiento media anual en este periodo del 2%.

Asimismo, la estructura poblacional se ha caracterizado muy dispersa, ya que el 70% de los habitantes se encuentran distribuidos en localidades rurales (menos de 2500 habitantes) y el resto concentrándose en las 4 localidades urbanas⁹. De la misma manera, para el 2010 del total de la población del municipio el 94.2% se encontraba en pobreza, del cual el 24.9% eran pobres moderados y el 69.3% en situación de pobreza extrema, encontrándose a nivel estatal entre los cinco municipios con mayor población en extrema pobreza (CONEVAL, 2014).

Por otro lado, la población en edad productiva (15 años y más) ha representado una tasa de crecimiento media anual del 2.6% en el periodo 1990-2010, pasando de 25,779 habitan-

⁹ De acuerdo a la distribución por tamaño de localidad, de las 158 localidades, 122 tienen menos de 500 habitantes, 32 de ellos entre los 500 y 2,499 y cuatro localidades superior a 2,500 pero inferior a 10,000 habitantes.

tes a 42,750. La población en edad productiva es distribuida en Económicamente Activa (PEA) e Inactiva (PEI); representando respectivamente el 46.22% y 52.34% en 1990 y el 46.28% y 53.12% en 2010. La PEA durante todo este periodo creció su participación en promedio a una tasa del 0.06% anual; mientras que el resto del Estado creció a una tasa del 0.51%.

La distribución de la PEA ocupada por sector de actividad, indica que el municipio se centra en gran medida en actividades del sector primario, donde los ingresos son bajos e incluso a veces nulos (PEA sin ingreso). Los datos analizados de los censos de población y vivienda en los años 1990, 2000 y 2010, permiten concluir que la población ocupada durante estos últimos 20 años de acuerdo a la distribución por ingreso gana menos de 1 s.m, y se concentra principalmente en el sector primario.

En el cuadro 3 se resumen los indicadores que describen las condiciones sociales y económicas del municipio de Tila: el índice de rezago social, el de marginación y el índice de desarrollo humano.

Cuadro 3. Índice y grado de rezago social, marginación y desarrollo humano

	2000		2005		2010		TCMA 2000- 2005	TCMA 2005- 2010
	Índice	Grado	Índice	Grado	Índice	Grado		
Rezago social	1.21263	Alto	1.54180	Alto	1.27846	Alto	4.92%	-3.68%
Marginación	1.35945	Muy alto	1.42330	Muy alto	1.27491	Muy alto	0.92%	-2.18%
Desarrollo Humano	0.59750	Medio bajo	0.64350	Medio bajo	0.5353	Bajo	1.49%	-3.62%
Índice de salud	0.6734		0.7196		0.7329		1.34%	0.37%

Índice de educación	0.6060		0.6510		0.4124		1.45%	-8.73%
Índice de ingreso	0.5133		0.5599		0.5073		1.75%	-1.95%

Fuente: Estimaciones del CONEVAL en rezago social; en marginación del CONAPO y en Desarrollo Humano del PNUD

Nota: para el 2010 el IDH tuvo una modificación en cuanto a la metodología, por lo que puede ser el factor de disminución en la TCMA

Estos indicadores toman en cuenta los aspectos de educación, salud, accesos a los servicios básicos en la vivienda, porcentaje de la población en localidades con menos de 5,000 habitantes, población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

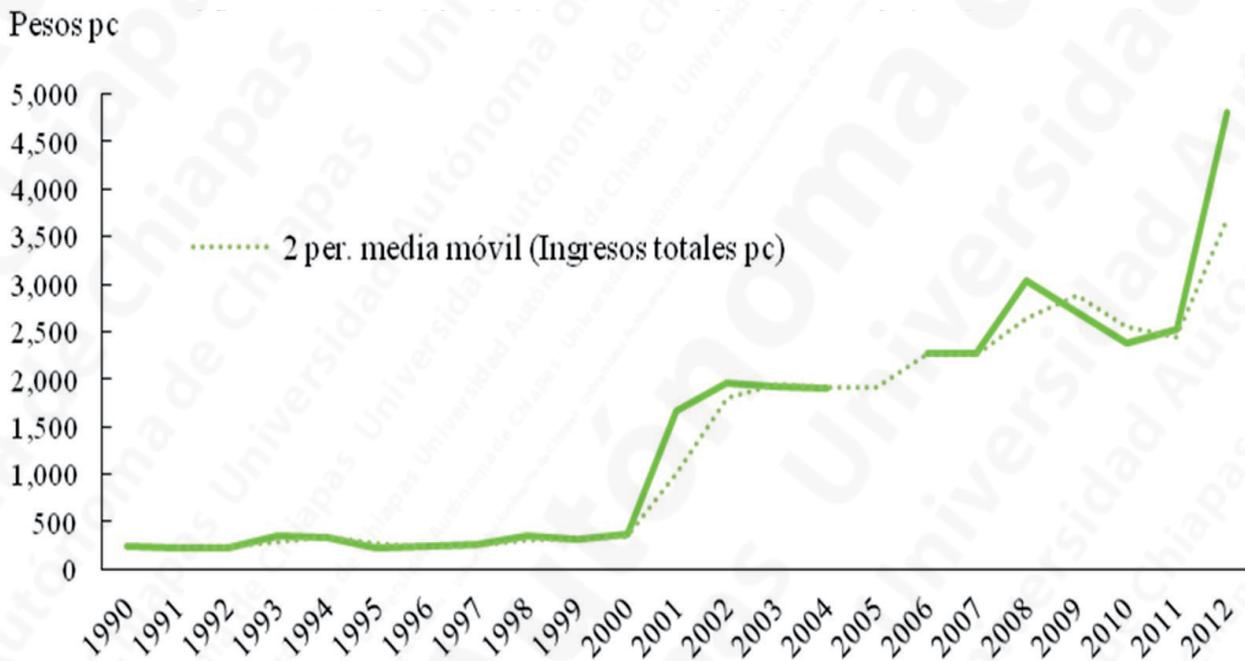
En general Tila aún mantiene condiciones de vida rezagadas con una población dispersa, un mercado laboral bastante restringido y un alto porcentaje de la población de 15 años y más con educación básica incompleta (69% en el 2010, de acuerdo al CONEVAL). En el 2010 el 55% de la población no tenía acceso a servicios de salud, mientras que el resto tenía acceso a servicios médicos en instituciones públicas y privadas (el 34% se encuentra en el seguro popular). Estas condiciones han inducido a mayores transferencias federales para el municipio, provocando de esta manera una mayor dependencia hacia el gobierno federal. En la siguiente sección se analizará más a detalle la importancia que tienen estos recursos dentro de los ingresos totales del municipio, especialmente las aportaciones y su distribución de acuerdo a sus finalidades.

EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TILA

Los ingresos totales del municipio de Tila comenzaron a tener mayor relevancia durante el periodo 2001-2012 (como se aprecia en la gráfica 3), representando una variación real del

269%. En términos *per cápita* la variación real fue del 190% para el mismo periodo, es decir que de \$1,659 pesos en el 2001 pasó a \$4,808 para el 2012 a diferencia del periodo 1990-2000 cuando representaban menos de \$400 pesos por habitante. El incremento de los ingresos totales se debe a la descentralización que inició en 1998.

Gráfica 3. Evolución del ingreso total real *per cápita* (1990-2012)

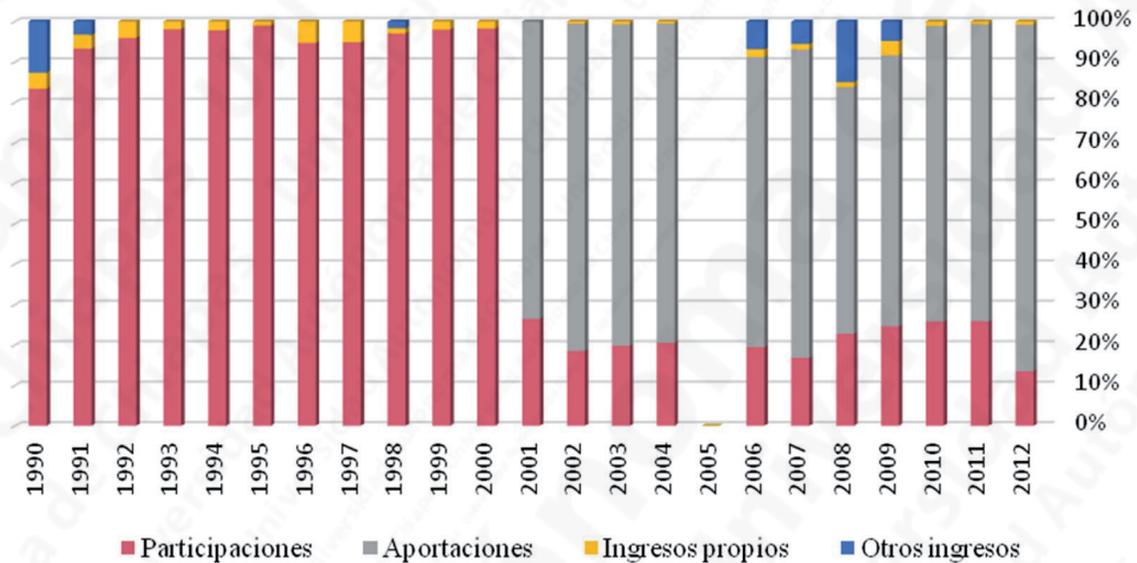


Fuente: elaboración propia en base a datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005 y los Censos de Población y Vivienda 1990, 2010. Datos deflactados con el INPC de Tapachula a precios de 2010

En 1990 las participaciones recibidas por el municipio de Tila, representaban el 83% del total, mientras que los ingresos propios fueron el 4% y los otros ingresos el 12.7%. A partir del 2001 aparece un nuevo rubro dentro de los ingresos, el cual corresponde al fondo de aportaciones para los municipios (FAISM y FORTAMUN) y desde la fecha son las que toman mayor importancia en los ingresos totales. Recordamos que este fondo surgió en 1998 bajo el

Programa del Nuevo Federalismo implementado en el gobierno de Zedillo (1995-2000) (por falta de información oficial de las finanzas del municipio, el análisis se inicia a partir del 2001).

Gráfica 4. Estructura de los ingresos municipales en Tila (1990-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, 2014); para el año 2001 el ingreso total fue obtenido de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 realizada por Indesol-INEGI y las participaciones y aportaciones de la Secretaría de Hacienda de Chiapas

Nota: Para el año 2005 se encontraron datos de las transferencias pero no del ingreso total, por lo que no es posible realizar el cálculo para este año

Como se puede notar, a lo largo de estas dos últimas décadas, el municipio ha sido muy dependiente de los niveles superiores de gobiernos; siendo que, para el 2012 las aportaciones representaron el 85.7% del total, las participaciones el 13.5% y los ingresos propios el 0.8%.

Por tanto las transferencias federales han representado en promedio el 95% de los ingresos totales en el periodo 1990-2012, mientras que los ingresos propios fueron del 2.1%, demostrando el bajo esfuerzo fiscal durante todo este periodo. Sin embargo, uno de los factores que explica la baja recaudación de ingresos propios, puede ser que la actividad económica

en el municipio se ha enfocado en el sector primario cuya producción ha sido en gran medida para el autoconsumo, y sumado a ello la población ocupada se concentra en esta actividad con un ingreso menor a un salario mínimo.

Estudios realizados por Raich (2003), señalan que transferencias como el FAISM han impactado negativamente en la recaudación fiscal de los municipios en México, haciendo distinción entre la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal; por lo que *“la disminución en la recaudación de los municipios pequeños o pobres, pudiese ser causa de su falta de bases grabables más que de una decisión racional de seguir una estrategia de pereza fiscal”* (p. 430). Por tanto la limitación en la capacidad impositiva de los municipios, conducirá a depender aún más de las transferencias federales.

A continuación se presenta un análisis de la distribución de las transferencias federales con el objetivo de verificar los criterios de distribución; por ello se realiza una comparación entre los municipios de Tila y Linares,¹⁰ un municipio de Nuevo León cuyas condiciones socioeconómicas son opuestas, pero con similitud en la densidad poblacional.

En términos relativos, en 2010 Linares tiene una tasa de participación económica del 54.9%, con una población ocupada de 29,669, del cual, el 66.7% perciben un ingreso de 1 hasta tres salarios mínimos; mientras que en Tila la tasa de participación económica fue del 46.2%, con una población ocupada de 19,608, concentrándose el 85.4% en el rango de 0 a 1 salario mínimo.

¹⁰ El municipio de Linares, cuenta con 78,669 habitantes para el 2010. Gran parte de su población se concentra en la cabecera municipal y es un municipio urbano/medio, por tener más del 50% de su población en localidades entre 15 mil hab. y 100 mil hab.

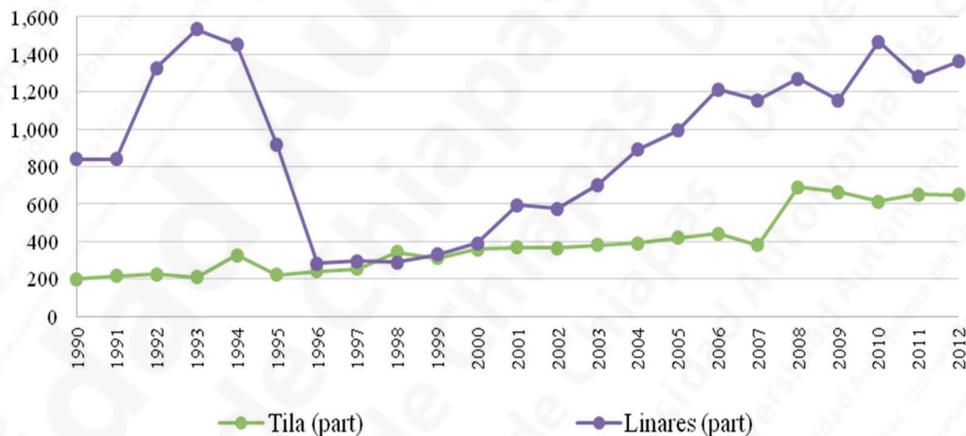
A) PARTICIPACIONES (1990-2012)

Los criterios de distribución de las participaciones hacia los municipios no son uniformes, sino que dependen de cada entidad federativa, la cual deben destinar al menos el 20% de los recursos recibidos hacia los municipios a excepción del FFM (distribución del 100%), explicado en secciones anteriores. En este caso se hace mención de los criterios de distribución del estado de Nuevo León y Chiapas.

En el estado de Nuevo León, para la distribución a sus municipios se toman variables como el factor poblacional, el índice de carencias de cada municipio y el monto y eficiencia en la recaudación del impuesto predial. En Chiapas se garantiza el monto recibido en el 2007 y el resto depende de la recaudación de ingresos propios (predial y agua) –es el que mayor peso tiene-, de la población y la proporción de marginación municipal (ver a detalle en Peña, 2011). De acuerdo al estudio de Peña y Wence (2011), Nuevo León considera criterios distributivos, resarcitorios y compensatorios; mientras que en Chiapas se toman en cuenta variables inerciales, resarcitorias y compensatorias.

En la siguiente gráfica se observa el comportamiento de las participaciones per cápita de 1990-2012, de los municipios de Tila y Linares.

Gráfica 5. Participaciones federales (pesos per cápita): Tila vs. Linares (1990-2012)



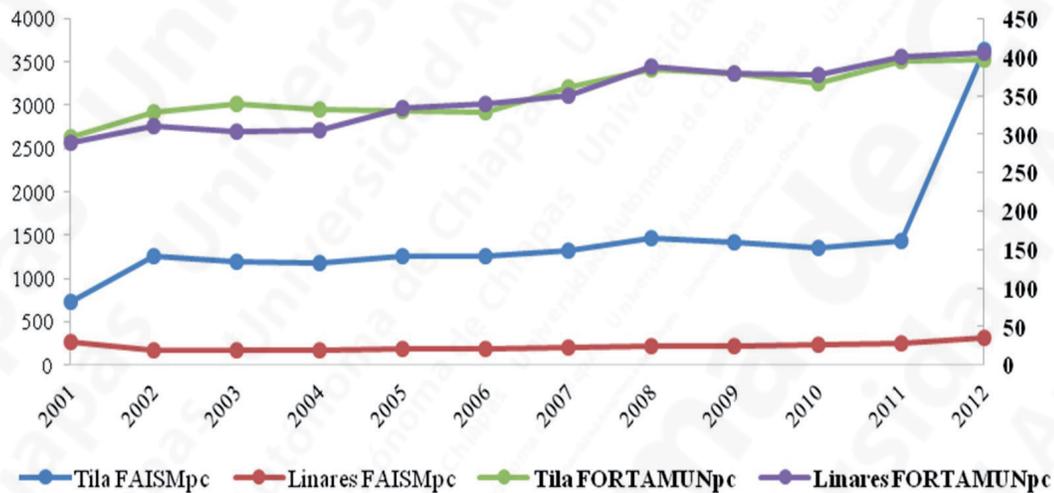
Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, 2014); en las participaciones de Tila en el 2001 y 2005 fue en base a datos de la Secretaría de Hacienda de Chiapas. Datos deflactados con el INPC de Tapachula para Tila y el INPC de Monterrey para Linares a precios de 2010

En Linares Nuevo León, para el 2000, las participaciones *per cápita* eran de \$390 pesos, al siguiente año fueron de \$596 pasando a \$1,362 pesos para el 2012 representando una TCMA *per cápita* del 11% en el 2000-2012. En Tila para los mismos años fue de \$360 pesos, \$369 y \$648 pesos con una TCMA *per cápita* del 5%. Sin embargo, con la reforma del 2007 el municipio de Tila obtuvo beneficios al generar una variación real del 81.8% en 2008, mientras que en Linares fue del 9.8%. A pesar del incremento aún existe una brecha entre estos dos municipios, y esto se debe a que el factor principal para la distribución de los recursos desde el nivel federal es el esfuerzo fiscal existente entre las entidades federativas; sin embargo en Chiapas y Nuevo León se agregan otros factores para su distribución.

Como punto final, se hace mención que la suma de los ingresos propios y de las participaciones para el caso de Linares representa el 52.5% del total de sus ingresos mientras que en Tila ha sido del 14.2%; lo que indica que el primer municipio tiene más libertad en sus decisiones de gasto.

B) APORTACIONES (2001-2012)

Las aportaciones federales dirigidas a los municipios son el FAISM y el FORTAMUN, por lo que en esta sección se analizará el comportamiento de estos recursos en los municipios de Tila y Linares en el periodo 2001-2012. En el 2001 el FAISM *per cápita* en Tila era de \$729 pesos y para el año siguiente pasó a \$1,264 pesos aumentando a \$3,646 para el 2012; teniendo una variación porcentual real del 400% en 2001-2012 (ver gráfica 6). En Linares, por otro lado, se percibe una variación del 18% en el mismo periodo, que en términos *per cápita* es de \$260 pesos en el 2001, pasando a \$169 en 2002 hasta llegar a \$308 para el 2012 (a precios de 2010).

Gráfica 6. Aportaciones federales (pesos *per cápita*): Tila vs. Linares (2001-2012)

Fuente: elaboración propia en base a datos de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, 2014); en las participaciones de Tila en el 2001 y 2005 fue en base a datos de la Secretaría de Hacienda de Chiapas. Datos deflactados con el INPC de Tapachula para Tila y el INPC de Monterrey para Linares a precios de 2010

Nota: los datos del FORTAMUN se leen en el eje derecho de la gráfica

Se concluye que Tila depende en gran medida de los recursos del FAISM a diferencia de Linares, representando en 2012 respectivamente el 70% y 10% de los ingresos totales de los dos municipios. La diferencia tan marcada entre estos dos municipios se debe a los criterios de distribución antes mencionados, por lo que estudios realizados concluyen que reciben más recursos del FAISM los municipios rurales y con mayor grado de marginación y pobreza (Coneval, 2011; Hernández y Jarillo, 2007). Sin embargo, diversos autores señalan que el factor poblacional está presente en la distribución de este fondo, pero en forma débil (Hernández y Jarillo, 2007; Velázquez, 2009) y esto se debe a factores políticos o por la mayor demanda de servicios en donde la densidad de población es mayor.

Estudios realizados señalan que los recursos del FAISM afectan positivamente la disminución de carencias de infraestructura en municipios con mayor rezago, pero son poco eficaces

cuando hay mayor dispersión poblacional en el interior de los municipios, ya que se podrían emplear obras de infraestructura de menor impacto social, la poca oferta de los servicios generaría altos costos y por otro lado suelen ser de difícil accesibilidad (CONEVAL, 2011; Hernández y Jarillo, 2007).

En el caso del FORTAMUN, se demuestra que cumple criterios distributivos, es decir que está en función de la población, por lo que el comportamiento del fondo es similar en los dos municipios, como se ilustra en la gráfica 6. Por otro lado, a pesar de cumplir con el criterio que le es impuesto, realmente no está cumpliendo con la función compensatoria, ya que los municipios con mayor población recibirán más recursos de este fondo y no de acuerdo al nivel de desarrollo entre los municipios.

COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE TILA

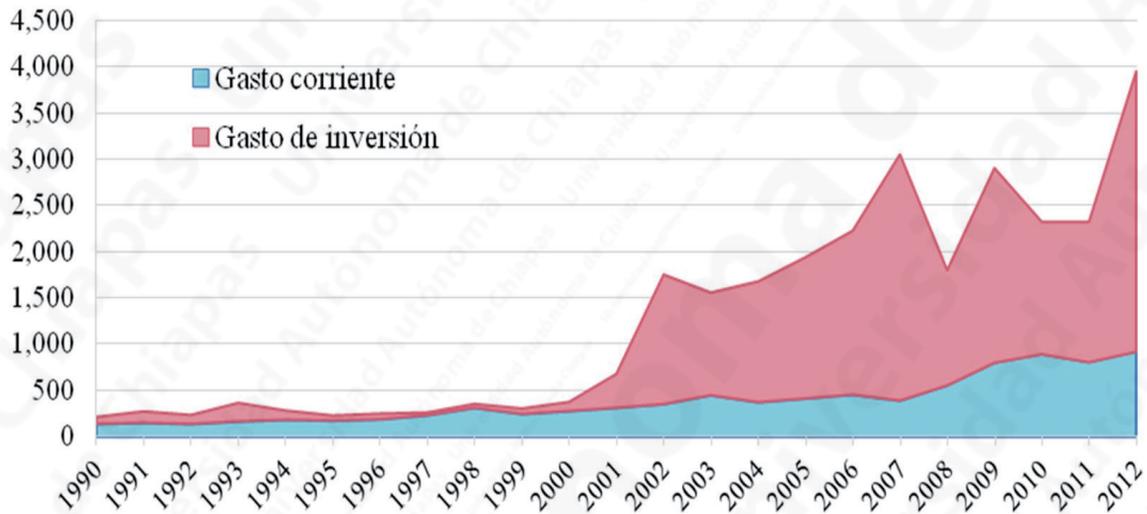
Por lo que se refiere al gasto público municipal de Tila, se observa un cambio en la composición del mismo, como se ilustra en la gráfica 7. En 1990, el gasto corriente y de inversión *per cápita* era de \$137 y \$71 pesos; para el año 2002 era de \$350 y \$1,397, pasando a \$915 y \$3,030 pesos en el 2012. Claramente se percibe que el rubro de inversión ha ganado terreno en los últimos 10 años, representando una tasa real de crecimiento del 10% anual.

Todo indica que el surgimiento de las aportaciones (ramos 33) ha permitido el incremento del gasto público del municipio de Tila, como se mencionó anteriormente el FAISM ha sido su principal fuente de ingresos (aún etiquetados) para promover infraestructura básica a la población.

Con los datos analizados en 2012, se determina que el FAISM en Tila se ha destinado en mayor proporción en los rubros de urbanización (43%), mejoramiento de viviendas y letrinas (19%) y en infraestructura básica educativa (13.8%); sin embargo al comparar con los datos del 2001, 2008 y 2010 se demuestra que el gasto en urbanización ha sido predominante (gasto en inversión) (gráfica

7).¹¹ En lo que respecta a los recursos del FORTAMUN se determina que para los años 2008, 2010 y 2012 se han destinado principalmente a seguridad pública, gasto social y obligación financiera.

Gráfica 7. Composición del gasto del municipio de Tila (1990-2012), (pesos *per cápita*)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales; del Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005 y de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2010 (INEGI, 2014). Datos deflactados con el INPC de Tapachula 2010

Nota: En el año 2001 y 2005 se realizó una estimación por falta de información oficial

La ejecución del gasto público, es a través de una planeación realizada por los mismos municipios, que para el caso de Chiapas se encuentra establecida en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, determinando que el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) debería ser la referencia para formular el presupuesto de egresos del municipio. Sin

¹¹ El dato del 2001 fue obtenido de la encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social 2002 (Indesol-INEGI) y el dato del 2012 fue obtenido del estado presupuestal del municipio de Tila.

embargo, al revisar los PDM (2008-2010 y 2010-2011) de Tila se pudo notar que las problemáticas expuestas no fueron analizadas de acuerdo al entorno existente por lo que, las propuestas determinadas inducían a que fueran poco viables para llegar a concretarse.

En otras palabras, la planeación debería definir los compromisos, prioridades y objetivos que respondan a las necesidades de la población, tomando en cuenta la viabilidad de las acciones para llevarse a cabo y sin que terminen en un simple papeleo burocrático (Ortiz, 2002); ante lo expuesto, se concluye que las planeaciones analizadas han sido sólo por obligación requerida ante el gobierno estatal y no por el compromiso de mejorar las condiciones de vida de su población.

En otro aspecto, es de vital importancia conocer la estructura por el cual se encuentra el gobierno municipal, es decir a las capacidades institucionales y administrativas con la que cuenta; por lo que tener áreas exclusivas para la planeación, evaluación y supervisión del ejercicio del gasto genera mejores resultados, así como el nivel de profesionalización de los funcionarios públicos a cargo de estas responsabilidades (Cabrero, 2006; Ortiz, 2002). Para el caso de Tila se determina que no cuenta con estructuras administrativas, que permitan el cuidado y manejo racional de la hacienda local; así como también la falta de profesionalización de sus servidores públicos.

Incluso, con los recursos del FAISM se ha establecido el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), con la finalidad de promover la participación de la población para discutir las obras prioritarias a realizar en el municipio. Sin embargo, en Tila, el COPLADEMUN¹² sólo se ocupa de validar las solicitudes de obras realizadas por las comunidades (entrevista realizada al director de obras públicas), para esperar a que sean aprobadas por el

¹² Está integrado por el presidente municipal, el tesorero, el secretario municipal, el secretario técnico, el director de obras públicas y el director de fomento agropecuario (información proporcionada por el ayuntamiento municipal de Tila).

presidente municipal, dejando de esta manera a un lado la opinión de la ciudadanía. La forma en que se distribuyen los recursos del FAISM no garantiza cumplir con los objetivos para los cuales está destinado; siendo que en el interior del municipio no se formulan criterios específicos como a nivel federal o estatal, dejando así mucha discrecionalidad en ejercer los recursos.

El incremento de recursos hacia el municipio mediante las aportaciones no está asegurando una mejor aplicación del gasto, y con ello el mejoramiento en las condiciones socioeconómicas del municipio y esto se puede deber a diversos factores, como: la dispersión de la población que induce a obras de menor impacto y la provisión de bienes y servicios públicos con altos costos; la influencia de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, es decir a la capacidad administrativa e institucional. Asimismo, la poca fiscalización y rendición de cuentas obstaculiza también la eficiencia del gasto, induciendo a mayor corrupción y desperdicio de los recursos públicos, sumado a ello la baja autonomía fiscal limita a la ciudadanía a llamar a cuentas a los presidentes municipales.

CONCLUSIONES

El municipio en México se vio obligado a luchar contra el fuerte centralismo del país, desde la época colonial hasta su integración en la Constitución Mexicana, con la creación del artículo 115 constitucional en 1917. No obstante, el inicio de la descentralización a nivel municipal se da con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, fortaleciéndose con la reforma de 1999.

Por lo que la descentralización fiscal en nuestro país se dio a partir de la década de los 80, enfocándose primordialmente en la transferencia de funciones y de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales, creando mayor dependencia en lugar de mayor autonomía fiscal. Esta dependencia se agudizó aún más en 1998, con la creación del ramo 33, provocando una disminución de los ingresos propios de los GSN.

Con los datos analizados se afirma, que las transferencias federales han representado la fuente de ingresos más importante de los gobiernos municipales (en promedio el 67% del total de ingresos en 1998-2012), especialmente de los municipios pequeños y pobres; dejando en segundo término los ingresos propios. Asimismo se concluye que la distribución del FAISM hacia entidades y municipios ha cumplido el criterio compensatorio por lo que reciben más de este fondo los que tienen índices de marginación altos.

Los resultados del estudio de caso del municipio de Tila indican que ha sido muy dependiente de las transferencias federales, especialmente del FAISM, por las condiciones de pobreza y de marginación existentes en el interior del municipio. Al realizar la comparación con Linares, un municipio totalmente opuesto en los niveles de bienestar y con una economía más dinámica, se concluye que Tila recibe aún más que Linares. En el caso del FORTAMUN el monto recibido en los dos municipios ha sido similar, por tener casi la misma densidad poblacional, ya que el fondo se distribuye en términos *per cápita*.

Por el lado de las participaciones la distribución hacia los municipios ha sido algo complejo, ya que no existe un criterio uniforme para su asignación, y en la LCF se establece que se determine a nivel estatal. A pesar de este problema, Linares recibe mayores recursos que Tila, por encontrarse en un estado bastante dinámico. Y se concluye que Linares tiene mayor autonomía en las decisiones de gasto, mientras que Tila inclina mayormente sus gastos a los rubros que se indican en el FAISM.

El incremento del gasto público en Tila se da a partir del 2002, por lo que las variaciones de gasto ejecutado en el municipio, responden a las variaciones en los ingresos transferidos por la federación, destinándose mayormente a gasto de inversión; sin embargo a pesar de mayor inversión no se observa la mejoría en el municipio. Hemos visto que la mayor inversión realizada por el FAISM se destina a urbanización y los proyectos a realizar no se enfocan en gran medida

para mejorar las condiciones de vida de la población y eso se debe a varios factores, entre ellos la gran dispersión poblacional en el municipio y la falta de una mejor planeación.

Sin embargo, la baja autonomía fiscal del municipio y la alta dependencia de transferencias limita la rendición de cuentas hacia los ciudadanos aunado a ello existe poca fiscalización de los fondos recibidos, ya que no existe una evaluación consistente del impacto que hayan tenido. Esta falta de interés por mejorar la eficiencia del gasto, induce a una mayor corrupción y desperdicio de los recursos transferidos.

En el ámbito municipal, aún queda mucho por hacer, por lo que es preocupante que los recursos asignados a este nivel no cuenten con criterios que incentiven a mejorar su autonomía fiscal y con ello el uso eficiente del gasto, al no existir una institución para evaluar realmente el impacto que han generado los fondos antes descritos, y tampoco una auditoría social que involucre a la ciudadanía en este control. Hay que recordar que los municipios son los más cercanos a la población, y por tanto deberían ser más eficientes que los otros niveles de gobierno en la gestión de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcudia H., C. E. (2012). "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución". *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, No. Especial, pp. 1-17.
- Beltrán, U. y Portilla, S. (1986). "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)". En Torres, B. (coord.). *Descentralización y democratización en México*, (pp. 91-117). México, D.F.: El Colegio de México.
- Bird, R. and Smart, M. (2002). "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries". *World Development*, Vol. 30, No. 6, pp. 899-912.
- Cabrero, M.E. (2006). "Los retos institucionales de la descentralización en América Latina". *Documento de Trabajo del CIDE*, No. 161, pp. 1-28.
- Cabrero, M.E. (2006a) "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y de oportunidades". *Hacienda municipal*, No. 93, pp. 25-51.

- Cabrero M., E. y Orihuela J., I. (2011). "Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar". En Cabrero M., E. y Arellano G., D. (coord.). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp. 117-156). México, D.F.: CIDE
- Castells, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". *Gestión y Política Pública*, Vol. 8, No. 2, pp. 277-297.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *El ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, D.F.: CONEVAL, 1ra Edición.
- Díaz, A. y Silva, S. (2004). "Descentralización a escala municipal en México: La Inversión en Infraestructura Social". *CEPAL-SERIE estudios y perspectivas*, No. 15, pp. 1-20.
- Faya V., J. (1981). "Visión histórica del municipio como institución política". *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, No. Especial, pp. 145-167.
- Faya V., J. (1982). "Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 8, pp. 1-28.
- García del Castillo R. (2004). "Federalismo Fiscal: algunos problemas de las haciendas locales". En Cordera R. y Lomelí L. (coord.). *Coloquio Federalismo fiscal, federalismo social. Seminario universitario de la Cuestión Social*, (pp. 95-110). México, D.F.: UNAM.
- Hernández-Trillo, F. y Iturrigarria, H. (2004). "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano". *Documento de trabajo del CIDE*, No. 281, pp. 1-22.
- Hernández G., P. E. (1991). *Derecho municipal*. México, D.F.: 1ra edición. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.
- Hernández-Trillo F. y Jarillo R. B. (2007). "Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México". *Estudios Económicos*, Vol. 22, No. 2., pp. 143-184.
- Instituto de Capacitación Política (1982). *El desafío municipal*. México, D.F.: Serie de Administración Política, ICAP. 1ra edición.
- Lugo V., A. (2002). "Presentación". En Vega H. (coord.). *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, (pp. 4-7). México, D.F.: FUNDA.
- Mena V., J. (2011). "Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM". *Documento de Trabajo CESOP*, No. 107, pp. 1-90.
- Meyer, L. (1994). "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades". En Merino, M. (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, (pp. 231-252). México, D.F.: El colegio de México.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ortiz A., F. (2002). "Políticas de desarrollo municipal en el estado de Querétaro". En Vega H., R. (Coord.). *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, (pp. 131-154). México, D.F.: FUNDA.

- Ovalle F., J. (1978). "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 8, pp. 780-815.
- Peña A. J. A. (2011). *Manual de transferencias federales para municipios*. México, D.F.: SEGOB-INAFED, 3ra Edición.
- Peña A. J. A. y Wence P. L. (2011). "Transferencias federales para municipios, ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?". *Hacienda Municipal*. Vol. 4, No. 115, pp. 79-96.
- Pérez T., J. y González H., I. (1998). "La descentralización fiscal en México". *Serie Política Fiscal*, CEPAL, No. 106, pp. 1-42.
- Pineda, L. (2001). "El municipio Mexicano. La reconceptualización del municipio rural e indígena". *Documento de Trabajo UNAM*, No. 1, pp. 1-56.
- Raich, P. U. (2003). "Impactos de la Descentralización del gasto en los Municipios Mexicanos". *Documento de trabajo CIDE*, No. 224, pp. 1-31.
- Reza S., A. (1999). *El papel del municipio en el nuevo federalismo*. Guadalajara, Jal., México: IGLOM.
- Scott, J. (2004). "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México". *Gestión y política pública*, Vol. 13. No. 3, pp. 785-831.
- Soborzo F., H. E. (2009). "Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 40, No. 156, pp. 11-28.
- Sour, L. (2004). *Diagnostico jurídico y presupuesto del ramo 33: una etapa del federalismo mexicano*. México, D.F.: CIDE.
- Vallarta P., J. G. (2002). "El municipio en México". En Serna de la Garza J. M. (coord.). *Federalismo y regionalismo*, (pp. 549-573). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Velázquez G., C. (2009). "Gasto federal descentralizado y de estados y municipios". *Estudios sobre desarrollo humano PNUD*, No. Especial, pp. 1-38.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La economía mexicana lleva tres décadas con bajo crecimiento y creciente concentración del ingreso. La política fiscal implementada en el periodo neo-liberal ha agravado estas tendencias, rigiéndose por la disciplina fiscal (equilibrio presupuestario). Para lograrla sin aplicar una reforma fiscal que aumentara los ingresos tributarios, se hizo necesaria una gran contracción del gasto público. Esta política fiscal restrictiva, aunada a una tremenda reducción del salario mínimo, ha debilitado la demanda efectiva, comprimiendo el consumo de los deciles más pobres.

En contraposición a la disciplina fiscal, la teoría de la finanza funcional sugiere que en esta situación hay que incrementar el gasto público, aún sin cobertura. Sin embargo a lo largo del trabajo hemos demostrado que las relaciones fiscales verticales entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios crean condiciones propicias para el despilfarro de dinero público. La generalizada corrupción en las administraciones estatales ha alcanzado niveles alarmantes, creando un grave descontento entre la población. Los casos de gobernadores que se enriquecen saqueando el presupuesto público de los estados que representan son tan frecuentes, que obligan a una reflexión sobre los mecanismos de generación de los ingresos públicos en el país y de su administración.

Hemos visto que el federalismo fiscal mexicano es incompleto, porque se ha descentralizado casi la mitad del gasto público, manteniendo una recaudación fiscal centralizada. Los impuestos de base amplia confluyen a un fondo denominado recaudación federal participable, administrado por el gobierno federal del cual este envía las transferencias a los estados. Dada la enorme y creciente desigualdad territorial, esta recaudación se concentra en los estados más prósperos mientras que en los más pobres es prácticamente nula. Sin embargo, la descentralización fiscal que se llevó a cabo en la década del noventa, obligó al gobierno central a potenciar las transferencias a los estados, para poder mantener los servicios públicos. El presupuesto es-

tatal por tanto no depende de la recaudación local que sigue siendo mínima, sino del envío de transferencias federales, cuyo monto viene determinado más por las relaciones políticas entre los dos niveles de gobierno que por una buena administración de los recursos públicos.

Este federalismo anómalo ha permitido a los gobernadores de administrar buena parte del gasto público ejercido en el país, sin responder frente a la ciudadanía, la cual no puede controlar su ejercicio. En un Estado pobre como Chiapas se administran más recursos públicos que en Nuevo León, Estado que da una contribución importante a la recaudación federal participable. Por eso se puede por ejemplo emitir deuda pública para financiar mayores gastos, negociando el envío de fondos adicionales por parte del gobierno central que derivan de los impuestos pagados por todos los contribuyentes en los Estados más ricos. Se trata de una redistribución solo aparentemente justificada, de Estados ricos a pobres, sin embargo es regresiva en términos personales, ya que aumenta la desigualdad entre deciles de ingreso y propicia la corrupción.

Un incremento del gasto público sin intervenir en los mecanismos de financiamiento de los Estados, o sea en el sistema de transferencias federales, sería echar más leña al fuego de la corrupción a nivel local, que está ardiendo hoy día como nunca antes.

En esta situación parece inevitable en el corto plazo una recentralización del gasto público, incentivando la participación ciudadana en el control del ejercicio del gasto local, indispensable para pasar de una auditoría puramente formal a una efectiva rendición de cuentas por parte de los administradores locales (auditoría social).

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH

**UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO
Y EL CASO DE CHIAPAS**

Edición digital:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

Dirección General de Investigación y Posgrado

Área de Diseño y Edición

Coordinación General de Universidad Virtual

Dirección de Innovación Tecnológica para la Educación

UNIVERSITÄT



AUTO

UNACH



AUTONOMA

RECTORÍA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



Facultad de Ciencias Sociales
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas

Dirección General de Investigación y Posgrado - Unidad de Divulgación Científica

ISBN: 978-607-8459-56-8

L
Universidad Autónoma de Chiapas, en el marco de lo
del Proyecto Académico 2014-2018

Textos Universitarios en su versión
convocatoria **Libro Digital Universitario**
General de Investigación y Posgrado.

La Colección de Textos Universitarios,
Investigación y Posgrado de la UNACH, difunde
tecnológico enunciado en el Proyecto Académico 2014-2018
con doble propósito editorial porque recurre a la
producción, publicación y distribución; además de su valor
escenarios para el desarrollo académico y científico de
considerarse como una estrategia representativa de nuestra

Los contenidos presentes en el **Libro Digital**
investigación de los estudiosos activos en
publicación, al mismo tiempo que dan
las Instituciones Educativas, que perciben
los libros digitales nos permiten cruzar las fronteras
en cualquier parte del mundo.

La Colección de Textos Universitarios
quehacer universitario dentro del Programa de
contribuirá a lograr los objetivos de docencia e investigación
los programas educativos.

Hoy más que nunca, la sociedad necesita personas y
mentes de capacidad crítica, que realicen investigaciones
sus propias respuestas; asimismo, que generen conocimiento
para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental.
Es tiempo de brindar a los lectores las herramientas
reflexivo, puedan transformarse a sí mismos y enriquecerse.

“Por la conciencia de la necesidad”

Carlos Eugenio Ruiz
Rector de la Universidad Autónoma de Chiapas