

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL SÍNDROME DE RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA BLANDA: UN ANÁLISIS EMPÍRICO DEL CASO DE CHIAPAS

Elmar Morales Sánchez*

RESUMEN

Este trabajo muestra que el actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en México está mal diseñado. El proceso de descentralización fiscal iniciado en 1980 e intensificado en la década de 1990 no ha logrado los beneficios que en teoría deberían ser alcanzados; al contrario, se han generado crisis y rescates fiscales locales recurrentes producto de una restricción presupuestaria blanda en los gobiernos estatales del país. Se muestra que las entidades son fiscalmente débiles además de dependientes. Particularmente, se presenta evidencia empírica que sugiere que el estado de Chiapas, debido al elevado sobreendeudamiento público, está siendo beneficiado por un rescate fiscal “oculto”. El trabajo apunta a que la recentralización de las decisiones de deuda y gasto público local ayudaría a endurecer la restricción presupuestaria de los gobiernos estatales en México.

PALABRAS CLAVE: Descentralización fiscal, Deuda pública local, Restricción presupuestaria blanda, Rescate.

CLASIFICACIÓN JEL: H77, H74

I. INTRODUCCIÓN

El problema de *restricción presupuestaria blanda*¹ en las relaciones fiscales intergubernamentales está generando, actualmente, gran interés a la luz del relativamente reciente movimiento hacia la descentralización fiscal en muchos países alrededor del mundo; movimiento motivado por el argumento tradicional según el cual la entrega descentralizada de los bienes públicos lo-

cales trae consigo ganancias netas de bienestar social para la población general (Oates, 1972).

Por otro lado, en estudios recientes que Oates (2005) llama “de segunda generación”, se sugiere que en economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo la descentralización fiscal no siempre es benéfica. Prud’homme (1995) y Tanzi (1996) por ejemplo, sugieren que en un con-

texto de inmadurez institucional, ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas y en presencia de una *restricción presupuestaria blanda*, la descentralización fiscal no solo no es benéfica, sino un peligro para la estabilidad macroeconómica del país.

Este parece ser el caso de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, mismas que se caracterizan por dos aspectos, a saber, la descentralización de casi la mitad del gasto público y el centralismo tributario. Se han descentralizado las funciones y decisiones de gasto y deuda pública local al mismo tiempo que se mantiene el centralismo en la recaudación de impuestos de base amplia (ISR, IVA e IEPS). Esta situación ha provocado que los gobiernos locales en México sufran del llamado *desequilibrio fiscal vertical*², que en muchos países (Brasil y Argentina a finales del siglo XX y principios del XXI, por ejemplo) ha provocado graves crisis fiscales donde los gastos son drásticamente elevados en relación a los ingresos actuales y proyectados.

En un escenario así, normalmente sucederá, dada la autonomía en la contratación de deuda pública local y ciertos incentivos más, que los gobiernos subnacionales (GSN) incurran en un excesivo sobreendeudamiento que debido a la débil capacidad fiscal local, los hará caer en crisis fiscal que posteriormente, en la antesala de la quiebra, los obligará a solicitar un rescate fiscal.

Cuando existe la posibilidad de incumplimiento de las obligaciones de deuda pública local en su principal y su servicio, el gobierno central,

de una forma u otra se verá presionado u obligado a responder por los GSN. Las vías comunes de respuesta son a través de la reestructuración de la deuda y la transferencia de recursos extraordinarios a las economías locales con el propósito de solventar los compromisos adquiridos por las entidades en crisis (Hernández-Trillo, Díaz y Gamboa, 2002).

El principal problema de los rescates fiscales reside en los incentivos que proporciona a los GSN para adquirir niveles de deuda pública nuevamente insostenibles en el futuro. En México, uno de estos episodios surgió en 1994 a raíz de la llamada crisis del “efecto tequila”, la cual dejó a muchos gobiernos estatales con grandes acumulados de deuda y enormes obligaciones de pago, que el gobierno federal alivió mediante el envío, a partir de 1995, de transferencias extraordinarias en un fondo denominado Programa de Fortalecimiento Financiero de las Entidades (PFFE). Ésta operación continuó hasta 1998, movilizando una cantidad anual de recursos equivalente al 17% del total de las participaciones federales en ese año (Hernández-Trillo et al., 2002)³.

Este episodio nos da la única prueba de la existencia de un rescate fiscal generalizado en el pasado, el cual podría haber sentado un precedente para futuros rescates, lo que proporciona incentivos a los gobiernos estatales para mantener la indisciplina fiscal y el sobreendeudamiento público más allá de la capacidad local de pago con la esperanza de ser beneficiados por un rescate fiscal.

² El desequilibrio fiscal vertical se refiere a que en un sistema de gobierno de múltiples niveles, existe un desequilibrio entre las necesidades de gasto público y la capacidad fiscal (capacidad para generar ingresos tributarios) de los gobiernos regionales y locales para financiar dicho gasto.

³ Las participaciones federales o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Estos recursos no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la federación, por tanto, son los Estados y Municipios, a través del órgano legislativo correspondiente, los que establecen su manejo, aplicación y determinación en las partidas en que habrán de erogarse (SHCP).

* Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: elmar.morales@hotmail.com

¹ En el contexto de las relaciones fiscales intergubernamentales, el síndrome de 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.

En este trabajo se mostrará, haciendo un análisis descriptivo y tomando como caso de estudio el estado de Chiapas, que los GSN en México, en la actualidad, dadas las especificidades del federalismo fiscal mexicano, sufren del *síndrome de restricción presupuestaria blanda*, padecimiento estrechamente relacionado con los rescates fiscales.

La estructura organizativa del trabajo es la siguiente: la primera sección revisa la literatura relevante en la teoría del federalismo fiscal, se muestran dos posiciones: primero, el enfoque tradicional llamado de “primera generación” y segundo, las críticas y objeciones que la teoría de “segunda generación” hace al pensamiento tradicional del federalismo fiscal. La sección dos explora brevemente la génesis del sistema fiscal mexicano, su constitución y estructura en su estado actual. La sección tres presenta evidencia empírica que ayuda a entender el problema de ablandamiento de la restricción presupuestaria y el rescate fiscal en el estado de Chiapas. La sección cuatro concluye.

1. BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA

1.1 La teoría de primera generación: el Teorema de la Descentralización

El sector público, normalmente compuesto de varios niveles, supone una cuestión básica: la adecuada definición y alineación de funciones e instrumentos fiscales de acuerdo a objetivos específicos en los distintos niveles de gobierno.

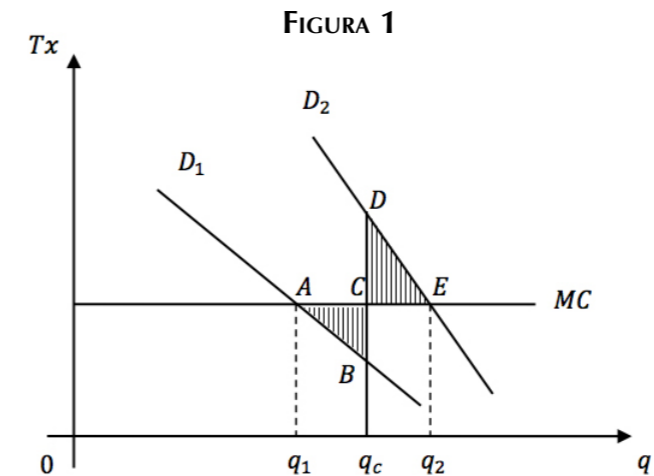
El federalismo fiscal en su “línea principal” establece un marco normativo general para la asignación de funciones a los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales adecuados para llevar a cabo estas funciones.

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 nacional⁴. Por otro lado, como se verá en seguida, los gobiernos subnacionales deben ocuparse de la provisión de los bienes públicos cuyo consumo es de carácter local.

El Teorema de la Descentralización (Oates, 1972) pretende demostrar que la centralización en la provisión de los bienes públicos de consumo local produce una pérdida en el bienestar general de la sociedad. El razonamiento centra su atención en las divergencias en la demanda de los bienes públicos locales y en los diferenciales de costos en la provisión de éstos entre las jurisdicciones⁵.

Imaginemos una población dividida en dos grupos de personas. Ambos presentan una curva de demanda de consumo de bienes públicos locales distinta, que es representativa de los residentes en cada una de las jurisdicciones. La demanda del bien público depende del precio (en términos de impuestos) a pagar por el bien. El

supuesto aquí, es que el bien público puede ser suministrado a un costo marginal constante MC por unidad en cada jurisdicción. Si la provisión se realiza por cada comunidad al costo MC, la comunidad 1 con curva de demanda D_1 demandará la cantidad q_1 , en tanto que la comunidad 2 con curva de demanda D_2 demandará q_2 . Esta situación se observa en la figura 1.



Fuente: elaboración propia con base en: “On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization” de W. Oates.

Supóngase, sin embargo, que el gobierno central determina un nivel uniforme de bienes públicos locales en todas las jurisdicciones. Cabe esperar, que esta cantidad, q_c , sea una intermedia entre q_1 y q_2 , a un precio constante MC. Ahora, cada residente de la jurisdicción 1, se encuentra en una situación en la que debe pagar MC para obtener q_c , sin embargo, en q_c el precio que cada residente de la jurisdicción estaba dispuesto a pagar era inferior a MC. Por tanto, la pérdida de bienestar de cada habitante de la jurisdicción 1, con la provisión centralizada de los bienes públicos viene medida por el área ABC.

La jurisdicción 2 por otro lado, al precio MC adquiriría q_2 , que no obstante, no puede obtener, pues con la centralización se le impone la cantidad q_c . En este sentido, CDE es el área que mide la pérdida de bienestar por habitante en la jurisdicción 2. Por tanto, el área compuesta por $ABC + CDE$ mide la pérdida total de bienestar social por la provisión centralizada de los bie-

nes públicos locales. Visto al revés, la descentralización fiscal es un óptimo de Pareto en el sentido de que la provisión de los bienes públicos locales en cada jurisdicción produce una ganancia neta de bienestar para la población total de las dos jurisdicciones. Este resultado, es conocido como el *Teorema de la Descentralización* (Oates, 1972, 1997).

Como extensión, en la figura 1 podemos ver, con claridad, cuáles son los determinantes de la magnitud de la ganancia de bienestar social con la descentralización fiscal. Primero, está claro que cuanto más grande es la divergencia entre las curvas de demanda D_1 y D_2 , más grande es el área medida por los triángulos ABC y CDE. La descentralización fiscal es entonces más importante cuando las demandas de bienes públicos locales exhiben una alta variación entre jurisdicciones.

Por otro lado, en países donde la población es relativamente homogénea en términos de dotaciones iniciales, gustos y preferencias en la demanda; las ganancias potenciales de la descentralización fiscal son correspondientemente pequeñas.

En cuanto a la posición relativa de las curvas de demanda observadas en la figura 1, cabe hacer ciertas precisiones. En efecto, normalmente la jurisdicción más rica poseerá una curva de demanda más hacia la derecha y más inelástica que la jurisdicción pobre, esto porque su elasticidad-ingreso será mayor y su elasticidad-precio menor para los bienes públicos asimilables a los bienes de lujo.

En este sentido, la posición relativa de las curvas de demanda de la figura 1 nos proporciona el segundo determinante de la magnitud de las ganancias en bienestar social con la descentralización fiscal. Se observa que el tamaño de los triángulos de bienestar social ABC y CDE dependen de la pendiente de las curvas de demanda. Específicamente, cuando más inclinadas son las curvas de demanda, más grandes son los triángulos y, por consecuencia, mayores son las

⁴ Para un análisis amplio de las funciones que cada nivel de gobierno debe cumplir, véase Tiebout (1956, 1961), Musgrave (1959, 1961) y Oates (1972)

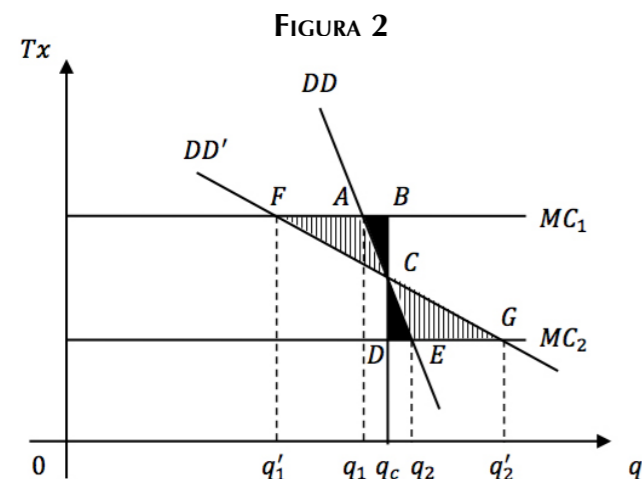
⁵ En efecto, sin estas divergencias, se podría esperar un resultado en el que el gobierno central a través de los agentes centrales establecieran los niveles Pareto-eficientes de producción de bienes públicos locales en cada jurisdicción. ¿Qué impide tal resultado?, se trata sencillamente de una cuestión de información. El argumento es que los gobiernos locales están más cerca de sus electores y tienen un conocimiento superior de las preferencias, demandas y funciones de costos de los residentes, es decir, existe asimetría de información: los gobiernos locales tienen información que el gobierno central ignora, por tanto, en el contexto de información perfecta, la descentralización fiscal no es justificable (Oates, 2005). Por otro lado, Cremer, Estache y Seabright (1996) sugieren que la adquisición de información es endógena y no hay razón, en principio, para que la autoridad central no pueda hacer uso de la variedad de canales para reunir la información necesaria sobre las condiciones locales. Aun cuando este ejercicio conlleve un costo, puede ser fácilmente asumible en aras de lograr un nivel Pareto-eficiente de producción de bienes públicos locales centralmente determinado.

ganancias de bienestar social en la entrega descentralizada de los bienes públicos de consumo local. En otras palabras, bajo el supuesto de costos constantes, cuando más inelásticas son las curvas de demanda jurisdiccionales, más altas son las ganancias de bienestar social con la descentralización fiscal.

El análisis realizado hasta ahora, se basa en un supuesto que parece bastante restrictivo, y es que el costo de la provisión de los bienes públicos locales es constante. Es claro, que tal como existen diferencias en la demanda, puedan existir diferenciales de costos entre jurisdicciones. La figura 2 ilustra este caso.

Supóngase que la población total de las dos jurisdicciones tiene la misma demanda de bienes públicos locales, la cual llamaremos curva de demanda DD. Pero que el costo marginal de proveer una unidad del bien por persona difiere entre las dos jurisdicciones (MC_1 para la jurisdicción 1 y MC_2 para la jurisdicción 2).

En la figura 2, la cantidad Pareto-eficiente demandada con MC_1 y MC_2 es q_1 y q_2 respectivamente. En este caso, la provisión centralizada de los bienes públicos locales q_c se traduce en una pérdida de bienestar por residente medido por el triángulo ABC en la jurisdicción 1 y CDE en la jurisdicción 2.



Fuente: elaboración propia con base en: "On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization" de W. Oates.

Se observan dos importantes resultados: Primero, el tamaño de los triángulos que miden la pérdida de bienestar social con la centralización fiscal varía de acuerdo a la magnitud de los diferenciales de costos interjurisdiccionales. Cuanto mayor es la distancia entre MC_1 y MC_2 , más amplia es la divergencia en la provisión óptima de los bienes públicos locales entre ambas jurisdicciones, por consecuencia, más grandes son las pérdidas de bienestar social si estos vienen centralmente determinados en un nivel uniforme de consumo en las dos jurisdicciones.

Segundo, contrario al caso de las variaciones de demanda, encontramos que en el caso de costos diferentes, las ganancias en bienestar social obtenidas por la descentralización fiscal varían de forma inversa a los movimientos de la pendiente de la curva de demanda.

Cuanto menos inclinada está la curva de demanda jurisdiccional, o lo que es lo mismo, cuando la elasticidad-precio de la demanda es mayor, más acentuada es la divergencia en la provisión óptima de consumo en cada jurisdicción y mayores las pérdidas de bienestar social asociadas a la determinación centralizada y uniforme de los bienes públicos locales en las dos jurisdicciones.

En la figura 2, cuando la curva de demanda DD se vuelve más elástica, es decir, se mueve de DD a DD', los triángulos que miden las ganancias de bienestar por residente con la descentralización fiscal crecen de ABC a CBF en la jurisdicción 1 y de CDE a CDG en la jurisdicción 2.

Entonces, dada la ganancia neta de bienestar social a favor de los habitantes de todas las jurisdicciones, la conclusión general que establece el Teorema de la Descentralización es que cuando existen variaciones en la demanda y diferenciales de costos en la provisión de los bienes públicos locales, la descentralización fiscal será siempre preferible en lugar de mantener un nivel de consumo uniforme centralmente determinado de los bienes públicos locales en todas las jurisdicciones.

1.2 La teoría de segunda generación: el síndrome de la restricción presupuestaria blanda

En la sección anterior, en el tratamiento de lo que hemos llamado la "línea principal" de la teoría del federalismo fiscal se ha supuesto que en un entorno de gobierno de múltiples niveles, los funcionarios públicos encargados buscan el bien común, tratando de maximizar el bienestar social de sus respectivas circunscripciones. Pero se ha ignorado, según las contribuciones desprendidas de la literatura de segunda generación, que quienes toman las decisiones, de acuerdo a su conducta racional, son maximizadores de sus propias funciones objetivo. Lo cual tiene implicaciones importantes en el carácter normativo de la descentralización fiscal. En específico, se afirma que los agentes públicos, es decir, los tomadores de decisiones fiscales pueden ser caracterizados por la búsqueda de maximizar el tamaño de sus presupuestos⁶.

Antes, algunos estudios habían dado cuenta de este problema, asegurando que en ciertas configuraciones, las finanzas públicas descentralizadas traen consigo potenciales peligros⁷. Prud'homme (1995) por ejemplo, asegura que en un esquema federal en el que los gobiernos de nivel inferior son fiscalmente débiles y existe un sistema de transferencias intergubernamentales importante, la descentralización fiscal es un vehículo a través del cual, los GSN acceden y explotan los "recursos fiscales comunes" de la nación. Oates (2005) reconoce a este problema como un "fallo fiscal" resultante de incentivos perversos existentes en formas específicas de descentralización fiscal. Estos incentivos pueden

ser muchos, pero se han identificado dos principales: primero, un importante (en términos de tamaño) sistema de transferencias intergubernamentales fácil de explotar y segundo, la ausencia de mecanismos institucionales centrales y locales de control y rendición de cuentas en el manejo de las finanzas públicas subnacionales.

El fallo al que se hace referencia, en la literatura económica se conoce como el *síndrome de la restricción presupuestaria blanda*. El término tiene sus orígenes en el trabajo de J. Kornai (1979, 1980), que inicialmente lo emplea para ilustrar el comportamiento económico de las empresas estatales en los países socialistas, las cuales eran incapaces de romper "el cordón umbilical" financiero que los unía al Estado y contaban, por consiguiente, con ser rescatadas de sus crónicas pérdidas financieras. Después, esta terminología se adapta al estudio de numerosos fenómenos económicos, entre ellos los problemas asociados con los gobiernos regionales y locales en sistemas fiscales de organización federal⁸. En el marco de la teoría del federalismo fiscal, el ablandamiento de la restricción presupuestaria se refiere a que los GSN buscan a un nivel superior de gobierno para ser rescatados de una situación de dificultad fiscal. Específicamente, cuando un gobierno local en crisis fiscal recurre al gobierno central en busca de rescate fiscal.

Cuando se prevé que el plan de gasto público local vendrá financiado casi totalmente por transferencias de recursos que el gobierno central recauda a través de los impuestos de base amplia (impuestos al consumo y al ingreso), los GSN considerarán que las limitaciones pre-

⁶ Brennan y Buchanan (1980) por ejemplo, sugieren que el sector público (en cualquiera de sus niveles) es concebido a sí mismo como un *Leviatán*, que busca su propio engrandecimiento a través de la maximización de los ingresos que se extraen de la economía.

⁷ El pionero es McLure (1967), posteriormente los trabajos de R. Prud'homme (1995), Weingast (1995), Tanzi (1996), Wildasin (1997), y Quian y Weingast (1997).

⁸ Para un estudio extenso del síndrome de la restricción presupuestaria blanda en gran cantidad de fenómenos socialistas y capitalistas, véase Kornai (1979, 1980); Dewatripont y Maskin (1995); Wildasin (1997); Quian y Roland (1998); Maskin y Xu (2001); Kornai, Maskin y Roland (2003); Crivelli y Staal (2013) y An y Chong (2015).

supuestarias al gasto local no son reales. En un escenario así, comúnmente se verifica que la estricta relación entre gastos e ingresos locales no es respetada, la consecuencia *natural* es el déficit fiscal primario. ¿Cómo se cubre este déficit?, la respuesta inmediata para las autoridades fiscales locales es el endeudamiento público.

La persistencia en el tiempo de los déficits fiscales y la acumulación consecutiva de nueva deuda pública crea una situación problemática de excesivo sobreendeudamiento, del cual en la mayoría de los casos, es difícil salir por esfuerzo propio, encontrándose obligados a declarar la moratoria de pagos con los acreedores con la esperanza de ser rescatados por el gobierno central (tal fue el caso de Brasil en 1987, 1990 y 1996, Argentina en 2001-2002 y México en 1995)⁹.

Es importante entender la naturaleza del incentivo que hace a los gobiernos subnacionales actuar irresponsablemente. Aunque el gobierno central manifieste sus intenciones de abstenerse de cualquier tipo de rescate, el verdadero problema de acuerdo con Oates (2005) es la credibilidad de este compromiso.

El tema importante son las expectativas. Para entender el razonamiento, partimos de una interrogante: ¿puede el gobierno central comprometerse creíblemente a evitar operaciones de rescate fiscal?, si los gobiernos locales creen que la respuesta es negativa entonces tienen razones de gran peso para ablandar la restricción presupuestaria¹⁰. El fenómeno puede ser entendido en términos de una secuencia simple de movimientos en el marco de la teoría de juegos¹¹, en

el cual un GSN maximiza su presupuesto aplicando una política de despilfarro y sobreendeudamiento público que le proporciona “beneficios” locales.

El razonamiento es este: el gobierno central en declaración pública, fija su postura de no rescate a los niveles inferiores de gobierno. Estos últimos deben evaluar la viabilidad de la amenaza y credibilidad de la afirmación, posteriormente actuar en consecuencia. En la mayoría de los casos, las autoridades locales no encuentran creíble la declaración de las autoridades centrales, por lo que en un segundo movimiento, proceden de acuerdo a la expectativa de que serán rescatados en caso de crisis fiscal. A continuación, el gobierno local se encuentra en dificultades fiscales y solicita una reducción del déficit mediante una transferencia de recursos extraordinarios y/o solicita al gobierno central asuma las obligaciones financieras locales.

En la tercera jugada, el gobierno central debe decidir si acude o no al rescate, momento en el que los costos para el gobierno central de no proporcionar transferencias adicionales podrían sobrepasar el de proporcionar los fondos. En algunas situaciones, el GSN pudo haber entendido esto todo el tiempo, por lo que se negó a ajustar su presupuesto con antelación.

Esta situación, es decir, la *competencia fiscal* con entrega descentralizada de los bienes públicos locales entre el gobierno central y los gobiernos locales encuentra solución en un *equilibrio de Nash de restricción presupuestaria blanda* que es un *equilibrio ineficiente* (subópti-

mo en el sentido de Pareto) en la utilización de los recursos fiscales comunes¹².

Si bien es “beneficioso” para el receptor, los rescates fiscales son claramente costosos para los contribuyentes en general y consigue en la mayoría de los casos, sentar un precedente peligroso que puede contribuir poderosamente a la desestabilización macroeconómica nacional cuyos gobiernos locales padecen dicho síndrome (Rodden et al., 2003).

2. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO: GÉNESIS Y ACTUALIDAD

El actual sistema de relaciones fiscales en México, totalmente centralizado hasta inicios del siglo XX, es resultado de una serie de reformas, leyes, acuerdos y cooperación política entre centro y periferia iniciado a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 (Martínez, 1996 y Pliego, 2010).

La génesis del Estado mexicano como nación federal que política y fiscalmente desconcentra y delega a niveles inferiores de gobierno algunas facultades de tributación y gasto público local, así como funciones administrativas de la hacienda pública federal a la local, se dio en el periodo postrevolucionario. Durante éstos primeros años, según Pliego (2010), las facultades y funciones económicas y fiscales propias de cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) no estaban enteramente definidas. Éstas, aunque repartidas entre los dos niveles de gobierno con facultades legislativas (federal y estatal) se mantenían en un nivel general.

La creación del sistema de participaciones federales en 1922 y la celebración de las dos primeras Convenciones Nacionales Fiscales en 1925 y 1933 se mostraron positivas en la resolución de este problema. Estos hechos fueron fundamenta-

les para el inicio de la coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno. En este sentido, la Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947 fue decisiva en el logro de dicho propósito.

El objetivo de la Convención, de acuerdo con Núñez (1981), contrario a las primeras dos, que únicamente buscaban delimitar las jurisdicciones fiscales entre la federación y los estados, fue establecer un sistema de coordinación que garantizara la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales.

Con la Tercera Convención y la promulgación de la primera y segunda Ley de Coordinación Fiscal en 1948 y 1953 respectivamente, surgieron los ordenamientos que regularon y dieron contenido a la coordinación fiscal en el periodo 1947-1979. Algunos años después, en 1972, se convoca a las Reuniones Nacionales Anuales de Funcionarios Fiscales. Fruto de éstas es la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que mediante la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1978¹³ se refuerza y consolida el actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en México.

El actual SNCF fue creado, en la opinión de algunos autores (Núñez, 1981; Sobarzo, 2005 y Rabell, 2010), para: (1) reducir costos administrativos, (2) para proteger al ciudadano de la doble y triple tributación y (3) con un espíritu fundamentalmente resarcitorio, mediante un arreglo fiscal intergubernamental, para delegar la capacidad recaudatoria del gobierno estatal y municipal al gobierno federal. El carácter resarcitorio en este sentido, implica que a cambio de la delegación de facultades tributarias, los GSN recibirían anualmente las participaciones federales correspondientes de acuerdo a criterios específicos plasmados en la LCF.

⁹ Para conocer en detalle estos casos, consúltese Gamboa (1997), Instituto Mexicano para la Competitividad (2010), Hernández-Trillo, Díaz y Gamboa (2002).

¹⁰ Para una revisión completa de las razones por las cuales el gobierno central debe acudir al rescate de los gobiernos subnacionales, véase Wildasin, (1997) y Kornai et al., (2002).

¹¹ Para tratamientos simples y complejos de juegos tipo Stackelberg, competidores Nash, etc. véase Goodspeed (2002), Rodden et al., (2003), Inman (2003) y Gamboa (1997).

¹² Para un análisis extenso y formal del juego de competencia fiscal entre el gobierno central y el gobierno local, así como una demostración del equilibrio de restricción presupuestaria blanda véase Morales (2016).

¹³ La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y decretada en diciembre de 1978 entrando en vigor el 1° de enero de 1980.

En el periodo 1980 hasta 1990 se llevarían a cabo incontables modificaciones al SNCF pero ninguna reforma considerada significativa¹⁴. Es solo hasta 1992 cuando se emprende un proceso de descentralización del gasto público local, comenzando con el gasto público en educación, siguiendo con el gasto público en salud, agricultura, lucha contra la pobreza, entre otros. Completándose el proceso en 1998 con la creación del Ramo 33 del fondo de aportaciones federales, actualmente vigente.

Se descentralizan funciones de gasto, pero se mantiene la recaudación de impuestos como función exclusiva del gobierno federal. En este sentido, el resultado *natural* de un SNCF con carácter resarcitorio es el centralismo tributario y el desequilibrio fiscal vertical. El gobierno federal recaudaría los impuestos de base amplia (I.S.R. e I.V.A.) y otros impuestos menores (I.E.P.S. por ejemplo), que confluirían a un fondo común denominado Recaudación Federal Participable (RFP). Por otro lado, los GSN recaudarían los impuestos de base reducida¹⁵ y a cambio recibirían participaciones provenientes de la RFP (LCF, 1978).

A más de 30 años de haberse iniciado formalmente el proceso de descentralización fiscal en México, los resultados no han sido los mejores. El cuadro 1 resume la situación actual del sistema fiscal mexicano, donde el desequilibrio fiscal vertical se hace evidente.

CUADRO 1: ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL POR NIVEL DE GOBIERNO EN MÉXICO (2013)

	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNO ESTATAL	GOBIERNO MUNICIPAL
Gasto público ejercido	53.31%	39.41%	7.28%
Ingreso público por procedencia	83.23	13.11%	3.67%
Recaudación fiscal % del total	95.6%	3.1%	1.2%

Fuente: elaboración propia con información de OECD Fiscal Decentralisation Database (2016) y OECD Revenue Statistics (2016).

¹⁴ Para conocer todas las modificaciones y reformas a la LCF a partir de 1980 hasta 2007 véase Sobarzo (2005) y Rabell (2010).

¹⁵ Los más importantes son el Impuesto Sobre Nominas, una participación en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (I.E.P.S.) y el Impuesto Predial.

Cerca del 40% del gasto público total es gasto federalizado, más del 80% de los ingresos estatales son transferencias federales y cerca del 96% de los ingresos municipales provienen del gobierno estatal y federal. Los gobiernos estatales y municipales se caracterizan por ser fiscalmente débiles y dependientes. El sistema de transferencias intergubernamentales, al ser de fácil explotación y el gasto público local carente de mecanismos de control, promueve comportamientos fiscales irresponsables y una distribución interpersonal regresiva del ingreso.

La distribución interpersonal del ingreso es regresiva en el sentido de que con un sistema fiscal diseñado así, los ciudadanos contribuyentes de ingresos bajos de entidades ricas, financian el despilfarro que las élites locales de estados pobres hacen del gasto público local¹⁶. Se trata de una distribución regresiva del ingreso que agrava el notorio problema de desigualdad social en el país.

3. CHIAPAS: ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y RESCATE FISCAL

El caso de Chiapas, aunque con similitudes, es algo distinto al de las entidades del resto del país. En 2014 fue uno de los estados que más gasto público

ejerció y más transferencias federales recibió (INEGI, 2016)¹⁷. Al mismo tiempo Chiapas se muestra como una entidad en permanente estancamiento.

CUADRO 2: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ESTATAL (PIBE) EN CHIAPAS

Tasa de crecimiento promedio anual del PIBE real per cápita 2003-2012	Contribución a la tasa real de crecimiento económico nacional (2.16%) en 2014 ¹⁸	Contribución al PIB nacional (2014) % del total ¹⁹	PIBE per cápita no minero (último lugar nacional 2014)
0.15%	0.04%	1.8%	\$49,036

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México INEGI (2016), Diario Oficial de la Federación (DOF) 2015 y Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2016.

El permanente estancamiento económico, a pesar de un elevado gasto público en Chiapas, parecería ir en contra del razonamiento keynesiano/kaleckiano convencional de que el gasto gubernamental como política de estímulo a la demanda agregada, ayuda a expandir el nivel de producto en un periodo determinado. En defensa de este razonamiento, se puede argumentar que no se trata de gastar mucho, sino de gastar bien.

En 2014, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas, el 43% del gasto público total fue destinado al pago de salarios y estímulos a los servidores públicos, mientras que únicamente el 8% fue destinado a la inversión pública productiva.

Por el lado de los ingresos, la situación tampoco marcha bien. El gasto público se financia con transferencias federales en 78%, mientras que la presión fiscal estatal es apenas del 5% (cuadro 3). En escenarios como este, parafraseando a Bird, (1993), conceptos como *responsabilidad fiscal gubernamental*, *rendición de cuentas* de los gobernantes hacia los gobernados y *autonomía fiscal* subnacional serán simples ideales "románticos", o en todo caso espejismos inalcanzables²⁰.

¹⁶ Un ejemplo claro que ilustra este problema es el caso de Chiapas y Nuevo León. De acuerdo con Sovilla, Saragos y Morales, (2015), en el periodo 1996-2006, Chiapas aportó el 0.35% del total de la RFP, mientras que Nuevo León lo hizo en 8% en el mismo periodo, teniendo en ambos estados el 4.1% de la población total. Los autores construyen un índice de subsidio que demuestra como Chiapas es fuertemente beneficiado por transferencias de recursos recaudados en estados netamente contribuyentes. En 2012 el subsidio de Chiapas fue de -54.4% del PIBE, mientras que Nuevo León presentó un subsidio de 10.6% del PIBE en el mismo año. Esto significa que Chiapas no subsidia sino que está siendo subsidiado y Nuevo León, por otro lado, no está siendo subsidiado, sino que es un subsidiador neto de las finanzas públicas descentralizadas.

¹⁷ Los estados que en 2014 más gasto público ejercieron y más transferencias federales recibieron fueron el Edo. de México y Veracruz

¹⁸ En 2014 Los tres estados más dinámicos del país, es decir, los que más contribuyen a la tasa de crecimiento económico nacional son Nuevo León con 0.28%, Guanajuato con 0.26% y Jalisco con 0.21%.

¹⁹ Las tres economías estatales que más contribuyeron a generar el PIB nacional en 2014 fueron la Ciudad de México con 16.5%, el Estado de México con 9.3% y Nuevo León 7.3% como proporción del total nacional.

²⁰ Para un estudio amplio de la descentralización fiscal y su relación con las ganancias en bienestar social derivadas de la rendición de cuentas, el control local presupuestario y la responsabilidad fiscal véase Bird (1993), Seabright (1996), Bahl (1999) Castells (1999), Tommasi (2003), y Boorsma (2004).

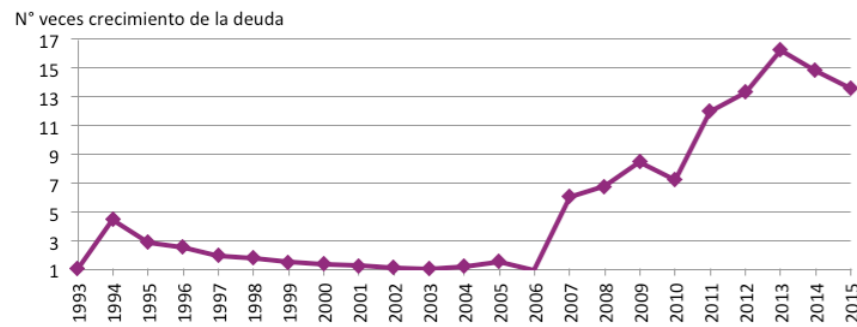
CUADRO 3: INGRESOS ESTATALES DE CHIAPAS POR FUENTE COMO % DEL TOTAL EN 2014

Ingresos propios	Participaciones	Aportaciones	Deuda pública
5%	24%	54%	18%

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI.

En esta sección intentaremos mostrar, con evidencia empírica, que la restricción presupuestaria del estado de Chiapas es blanda. El ablandamiento se refiere, como hemos señalado con anterioridad, a que los GSN buscan a un nivel superior de gobierno para ser rescatados de una situación de crisis fiscal. En nuestro caso específico, cuando el gobierno estatal en dificultades fiscales recurre al gobierno federal en busca de transferencias extraordinarias para solucionar sus problemas financieros.

GRÁFICO 1: ACUMULADO DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL A PRECIOS CONSTANTES DE 2010 (1993=1)



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI.

Primero, en gobiernos fiscalmente descentralizados, una situación recurrente de dificultad fiscal es la crisis de sobreendeudamiento público subnacional. En algunos casos, la gravedad del problema es tal que los GSN se ven obligados a declarar la moratoria de pagos de sus obligaciones financieras, lo cual significa estar en la antesala de la quiebra.

El endeudamiento público, es preciso aclarar, no es un problema como tal si éste es congruente con las necesidades públicas y los recursos son destinados, según la ley, al gasto público productivo²¹. El problema se presenta cuando esto no es así, cuando su manejo y destino son poco transparentes y cuando el sobreendeudamiento se hace recurrente y persistente en el tiempo. El gráfico 1 ilustra el caso de Chiapas.

En el periodo 2006-2013 la deuda pública de largo plazo se multiplicó por dieciséis, alcanzando niveles del 95% de las participaciones federales (192% si contemplamos la deuda de corto plazo) al final

²¹ El artículo 117 párrafo VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice: “Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas...”

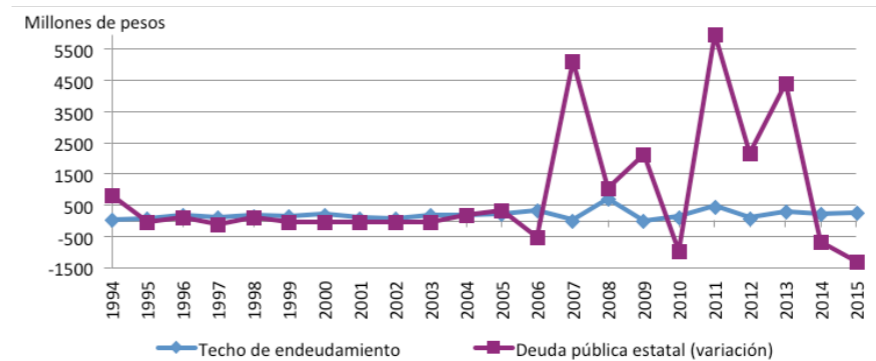
²² La deuda pública de largo plazo es la única registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, los estados y municipios siempre incurren en deuda de corto plazo, bancaria y no bancaria. El caso de Chiapas es interesante en este sentido, de acuerdo con *Deuda Subnacional: un análisis del caso mexicano* de Hurtado, C. y Zamarripa, G. (2014), el total de la deuda pública en el estado en 2012 (de corto y largo plazo) ascendía a 40 mil millones de pesos, cuando la única registrada en la SHCP, es decir la deuda de largo plazo, era de 16 mil 412 millones de pesos. En otros términos, la deuda de largo plazo (la que los gobiernos estatales están obligados a declarar) representa el 40% de la deuda total, mientras que la deuda de corto plazo (sin obligación de declarar) representa el 60% del endeudamiento público total en la entidad.

de este año²². Solo a partir del 2014, el acumulado comienza a descender.

A raíz del rescate fiscal de los estados del país en 1995, los gobiernos estatales beneficiados se comprometieron a imponer límites al endeudamiento público subnacional. El congreso legislativo del estado de Chiapas acordó en ese entonces, que el incremento anual de la deuda pública sería hasta un monto que no rebasara el 25% del incremento anual de la sumatoria entre participaciones federales e ingresos propios, techo que en 2013 se redujo al 15%.

Cuando la toma de decisiones locales es descentralizada, los funcionarios fiscales buscan maximizar el tamaño del presupuesto local. Si la restricción presupuestaria se lo permite, es decir, es blanda, dadas las posibilidades reales de rescate fiscal, los funcionarios públicos locales tienen incentivos de peso para ignorar cualquier tipo de límite al gasto o techo de endeudamiento público. El gráfico 2 ilustra el caso de Chiapas.

GRÁFICO 2: TECHO DE ENDEUDAMIENTO E INCREMENTO ANUAL DE LA DEUDA PÚBLICA EN CHIAPAS



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI.

De 1995 hasta 2006 la deuda pública estatal era fácilmente controlable y prácticamente nula. El problema es que el precedente estaba sentado, el estado de Chiapas, en caso de dificultades fiscales, anticipaba un nuevo rescate. Por tal razón, el endeuda-

miento público, violando la ley sin consecuencias, se incrementó drásticamente.

De acuerdo con Hernández-Trillo *et al.*, (2002) existen dos tipos de rescate, el abierto y el oculto. El primero es explícito, el gobierno central crea un fondo de fortalecimiento destinado a proporcionar abiertamente a los GSN los recursos necesarios para resolver la insostenibilidad de sus obligaciones de deuda y gasto público. Otra forma de rescate abierto se da cuando el gobierno central asume directamente el control de las obligaciones financieras del gobierno local.

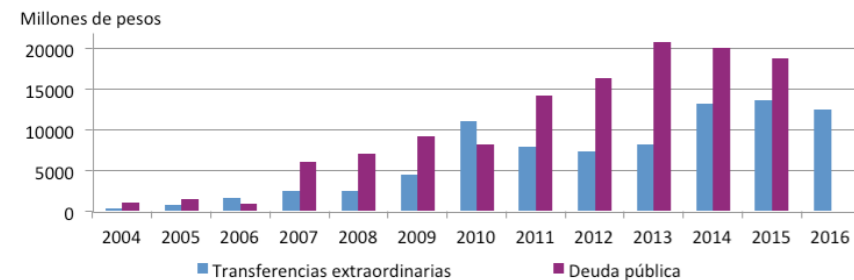
Los rescates ocultos, por otro lado, se asocian con discrepancias entre la disminución de los niveles de deuda y los saldos fiscales, por ejemplo: ¿de qué manera se explica una situación en la que un gobierno local con un déficit fiscal primario también informa de una reducción en su nivel de deuda? La respuesta puede estar en que el gobierno central estaría transfiriendo recursos federales extraordinarios para su utilización discrecional al GSN en aras de reducir el acumulado y servicio de la deuda pública local²³.

El rescate fiscal (oculto) en Chiapas estaría llevándose a

²³ Otras formas de rescate oculto son: cuando la deuda contraída con los bancos de desarrollo es utilizada para fines distintos a la inversión productiva y la condonación del pago de impuestos sobre la renta de los trabajadores públicos del gobierno local (Hernández Trillo, et al, 2002).

cabo a través del Ramo 33 del fondo de aportaciones federales²⁴. De acuerdo con la LCF, el Ramo está compuesto por ocho fondos: FAEB, FASSA, FAIS, FORTAMUN, FAM FAETA, FASP y FAFEF, pero en 2004, en la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas se contempló un fondo de recursos extraordinarios anuales denominado "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas"²⁵. El gráfico 3 muestra la relación entre estas transferencias extraordinarias y el acumulado de la deuda pública estatal.

GRÁFICO 3: TRANSFERENCIAS EXTRAORDINARIAS Y ACUMULADO DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las Leyes de Ingresos del Estado de Chiapas para los años 2004 al 2016.

El gráfico 3 muestra que la transferencia de recursos extraordinarios es proporcional al acumulado anual de la deuda, al mismo

tiempo que se observa una relación inversa entre el flujo de transferencias y el acumulado de la deuda estatal. El ejemplo claro es el notorio crecimiento de las transferencias extraordinarias de 2009 a 2010 y de 2013 a 2014, el cual significó una reducción neta del acumulado de los pasivos. Por otro lado, a medida que el flujo de recursos fiscales extraordinarios se detiene, la deuda estatal acumulada vuelve a crecer²⁶.

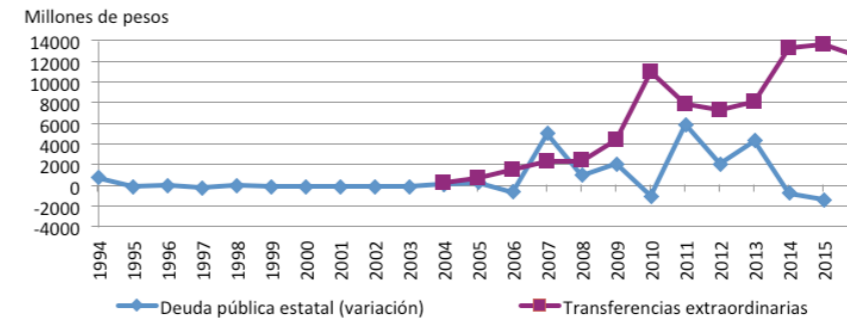
El siguiente gráfico ilustra de manera clara la relación entre el flujo anual de transferencias extraordinarias y la variación anual de la deuda pública estatal. La relación inversa es clara, se trata de un programa de rescate oculto que opera a través del Ramo 33 del fondo de aportaciones federales.

²⁴ Es oculto en el sentido de la negativa del gobierno federal en aceptar abiertamente que se esté proporcionado algún tipo de rescate a los gobiernos estatales. El caso de Coahuila es interesante en este sentido, sus niveles de endeudamiento hasta 2012 eran extremadamente altos y realmente insostenibles. De acuerdo con Hurtado y Zamarripa (2014) no existió un rescate abierto para Coahuila al reestructurarse la deuda pública, pero existió un rescate oculto con transferencias federales extraordinarias que lograron estabilizar la situación financiera del estado. Al final, el gobierno federal argumentó que ésta operación no constituía un rescate financiero.

²⁵ Según información del Gobierno del Estado estos fondos son utilizados en diversos sectores, los más sobresalientes son: salud, educación, vivienda, recreación y cultura, silvicultura, pesca y caza, transporte, asuntos de orden público y de seguridad interior, justicia, coordinación de la política de gobierno, asuntos financieros y hacendarios, protección ambiental, asuntos económicos comerciales y laborales en general y turismo. Sin embargo en los fondos arriba señalados ya se incluyen los recursos que cubren estos sectores.

²⁶ Para un análisis más preciso del problema del endeudamiento público estatal es necesario contemplar la deuda pública de corto plazo, sin embargo las fuentes oficiales (INEGI, SHCP) no proporcionan dicha información. Por otro lado, las cuentas públicas estatales en Chiapas ofrecen información incompleta (solo algunos años) además de que son poco transparentes y confiables. Se cree que si graficamos la deuda total (de corto y largo plazo) en relación a las transferencias extraordinarias, el rescate sería más evidente. La hipótesis es que gran parte de las transferencias extraordinarias están yendo a solucionar deuda de pronto vencimiento (reembolso del principal y servicio) como endeudamiento bancario comercial, proveedores de productos y servicios, proyectos de prestación de servicios, vehículos de bursatilización de ingresos futuros, etc.

GRÁFICO 4: TRANSFERENCIAS EXTRAORDINARIAS Y VARIACIÓN ANUAL DE LA DEUDA PÚBLICA



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las Leyes de Ingresos del Estado de Chiapas para los años 2004 al 2016.

El ablandamiento de la restricción presupuestaria de un GSN no solo reduce el coeficiente de aversión al riesgo de los acreedores (banca privada y de desarrollo), sino que aumenta el costo de reembolso, en términos de impuestos, del nuevo endeudamiento público, pues el rescate será financiado con una mayor carga tributaria impuesta a los contribuyentes de todo el país.

En un país como México, una de las causas que dan origen al problema de ablandamiento de la restricción presupuestaria es su sistema fiscal incompletamente descentralizado, es decir, centralismo tributario y descentralización de funciones y decisiones de deuda y gasto público local²⁷. Esta descentralización fiscal incompleta trae como consecuencia principal la contradicción en los objetivos de política fiscal de ambos niveles de gobierno (federal y estatal).

Con el centralismo tributario, los GSN soportan el financiamiento del gasto público local en proporción mínima, entonces, el costo marginal (medido en impuestos) de financiar el gasto percibido por el gobierno local es inferior al costo marginal real de financiar dicho gasto. En este sentido, el centralismo tributario reduce el costo de los GSN para adquirir nuevos préstamos, siendo éste inferior al costo esperado de un aumento en la tributación local. La clave está en lograr que el costo de incurrir en préstamos excesivos sea superior al costo en impuestos que el GSN tiene que asumir por una operación de rescate, lo cual lle-

varía a decisiones de endeudamiento eficientes, es decir, una restricción presupuestaria dura (Goodspeed, 2002).

Las formas para lograr una restricción presupuestaria dura pueden ser diversas, éstas dependerán de las especificidades del sistema fiscal en el que se inserte el problema. Para el caso del sistema fiscal mexicano, caracterizado por la descentralización incompleta, de acuerdo con Morales (2016), la introducción de mecanismos centrales de control (supervisión central) en los asuntos fiscales de los gobiernos locales puede ayudar a endurecer la restricción local de presupuesto. Concretamente la supervisión central consistiría en:

i) Recentralizar las funciones y decisiones de gasto público local. El gobierno central mantendría el control en la provisión de los bienes públicos en los rubros estratégicos, tales como el gasto en educación y salud pública local.

ii) Constitucionalizar e imponer por ley las limitaciones y el equilibrio presupuestario (disciplina fiscal local) y que efectivamente sea ilegal que los gobiernos locales incurran en déficit de gasto (mínimamente) corriente.

²⁷ Un análisis teórico formal del problema de restricción presupuestaria blanda y la demostración de su posible causa en un sistema fiscal propio de una economía en vías de desarrollo puede encontrarse en Morales (2016). Para un estudio de otras posibles causas del problema véase también Wildasin (1997); Crivelli y Staal (2013) y An y Chong (2015).

iii) Imponer una ley nacional de deuda pública local que ponga límites en las obligaciones financieras y que los préstamos sean exclusivos para la financiación de proyectos de inversión de acuerdo a las definiciones detalladas de lo que el gasto de capital comprende.

iv) Diseño adecuado de leyes de quiebra que especifiquen claramente cómo las crisis fiscales deben ser manejadas.

En Morales (2016) se muestra una situación teórica en la que los gobiernos estatales en crisis de sobreendeudamiento, por medio de una reducción intencional en la presión fiscal local, inducen un rescate que el gobierno central termina concediendo. En su estudio se caracteriza a los tomadores de decisiones fiscales como jugadores de un juego no cooperativo de competencia fiscal entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central. El autor muestra que el síndrome de restricción presupuestaria blanda en un contexto de descentralización fiscal incompleta es una situación de equilibrio ineficiente que la introducción de mecanismos de control central en los asuntos fiscales locales ayudaría a solucionar.

Por otro lado, en este trabajo ha quedado demostrado que la situación económica y fiscal actual del estado de Chiapas no es buena. A más de 30 años de haberse iniciado el proceso de descentralización fiscal, Chiapas es una entidad fiscalmente débil y dependiente que económicamente no crece. Los niveles de endeudamiento público son excesivos y por arriba del límite legal contemplado y por si esto fuera poco, la restricción presupuestaria local es blanda. Todos estos problemas, de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, reducen las ganancias de bienestar social que son atribuidas a la descentralización fiscal.

CONCLUSIONES

La teoría de la descentralización fiscal predice que la entrega descentralizada de los bienes públicos de consumo local es un óptimo de Pareto en el sentido que logra ganancias netas de

bienestar social para la población general. Por otro lado, en contextos de descentralización incompleta, debilidad institucional y fiscal y en presencia del síndrome de la restricción presupuestaria blanda, la competencia fiscal entre el gobierno central y los gobiernos locales encuentran un equilibrio ineficiente en la entrega descentralizada de los bienes públicos de consumo local.

En la ilustración de este problema nos fue útil el caso de Chiapas, pero es evidente que se trata de un problema nacional que es necesario resolver. Para el caso específico de México, cuyo sistema fiscal es incompletamente descentralizado, es decir, caracterizado por dos aspectos, a saber, el centralismo tributario y la descentralización de funciones y decisiones de deuda y gasto público local, el camino prudente, de acuerdo con Morales (2006), parece ser la introducción de mecanismos centrales de control en los asuntos fiscales de los gobiernos estatales.

Los resultados de este trabajo sugieren que una de las características importantes en los problemas de rescate fiscal es la incapacidad del gobierno central para hacer cumplir la disciplina fiscal de los gobiernos locales. La razón de este comportamiento de acuerdo con Crivelli y Staal (2013) es atribuible a dos aspectos del sistema fiscal propio de una economía subdesarrollada: primero, la descentralización en las decisiones presupuestarias (autonomía en el ejercicio de gasto público, endeudamiento y presión fiscal local), que desemboca tanto en sobreendeudamiento público como en *pereza fiscal* de los gobiernos locales. Segundo, la dependencia que el presupuesto local tiene de las transferencias de recursos intergubernamentales, dependencia que se deriva del centralismo tributario.

Seitz (1999) por ejemplo, considera que el gobierno central, incluso sabiendo perfectamente que el gobierno local intencionalmente ha provocado sus propias dificultades fiscales, puede no estar dispuesto a castigar *ex post* al gobierno local, o simplemente dejarlo quebrar. El gobierno central en un contexto de descentraliza-

ción incompleta es incapaz de hacer cumplir sus amenazas pronunciadas *ex ante* y en lugar de eso, puede considerar que es mejor proporcionar un rescate si el gobierno local afirma que en caso de no ser ayudado con transferencias extraordinarias tendría que llevar a cabo fuertes recortes al gasto público. Recortes asociados con dramáticas reducciones en el suministro de bienes y servicios públicos locales que llevarían a una pérdida de bienestar social jurisdiccional.

En este sentido, Morales (2016) en su análisis del síndrome de restricción presupuestaria blanda en sistemas fiscales incompletamente descentralizados con objetivos de política fiscal distintos y contradictorios en ambos niveles de gobierno (central y local), tomando como punto de partida los razonamientos de Wildasin (1997), Crivelli y Staal (2013) y An y Chong (2015) muestra que cuando el gobierno central es incapaz de evitar los rescates a los gobiernos locales fiscalmente irresponsables, lo mejor será introducir supervisión central de los asuntos fiscales locales. El autor muestra que cuanto más alta y efectiva es la supervisión central (centralización de decisiones fiscales), más alta es la probabilidad de que los gobiernos locales actúen con responsabilidad y disciplina fiscal. Mientras que cuanto más baja es esta supervisión central (descentralización de decisiones fiscales) más alta es la probabilidad de que los gobiernos locales actúen con irresponsabilidad e induzcan rescates fiscales.

El razonamiento de Morales (2016) puede resumirse en los siguientes términos: en sistemas fiscales incompletamente descentralizados con gobiernos locales fiscalmente débiles y dependientes (como México), cuanto más importantes y efectivos sean los mecanismos de control centrales de los asuntos fiscales locales, más dura será la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales.

Obviamente lo anterior significaría renunciar a los beneficios que la teoría del federalismo fiscal asegura deben lograrse. Resulta claro que en México la recentralización de las decisiones de

deuda y gasto público local no se muestra como la solución ideal, se trata de un *second best*, cuyos costos, en las circunstancias actuales, es necesario asumir.

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) parece estar entendiendo el problema, pues a finales de 2013 y principios de 2014 se dio inicio a un proceso de reversión de la descentralización del gasto público en educación que había comenzado a mediados de los años noventa. Con la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) se reemplaza el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que hasta 2013 operaba bajo control de los gobiernos estatales. Con la Creación del FONE, se pretende crear un mecanismo de asignación de recursos (por el momento para el gasto en educación) más eficiente bajo control central, que sin embargo aún debe ser revisado y perfeccionado. El razonamiento importante que debe ser rescatado con la creación del FONE es que el síndrome de restricción presupuestaria blanda parece estar siendo entendido por las autoridades centrales mexicanas. Hecho que puede ser positivo en la solución del problema.

En este sentido, si en el futuro, con las reformas, la política económica y pública adecuada, se logra el fortalecimiento de las instituciones fiscales, un esfuerzo fiscal subnacional real y la eliminación de los incentivos que provocan el ablandamiento de la restricción presupuestaria, entonces, el federalismo fiscal y sus ventajas volverán al centro del debate. Pero por ahora, los beneficios reclamados por los teóricos tradicionales, parecen ser alcanzables únicamente en países desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA

- An, Z. and Chong, Z. (2015). "Debt Centralization and Soft Budget Constraint". *Public Finance and Management, Volume 15*, Number 5, pp. 153-164, ISSN 1523-9721.
- Bahl, R. (1999). "Implementation Rules For Fiscal Decentralization". *International Studies Program School of Policy Studies*. Georgia State University. Atlanta,

- Georgia.
- Bird, R. M. (1993). "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal*, June, pp. 207-227.
- Boorsma, P. B. (2004). "Local Taxes: Why?" *A paper presented on the NISPACEE Conference*. Department for Business and Public Administration. March, Twente University, Vilnius, Lithuania, pp. 2-10.
- Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1980). "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution". Cambridge, Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1978). "Ley de Coordinación Fiscal". Secretaría General, 27 de diciembre. México, D.F.
- Castells, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, Barcelona España, núm. 2, pág. 277-297.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Segunda edición de 1998, editorial Edy-sis, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Cremer, J., Estache A. and Seabright P. (1996). "Decentralizing Public Services: What Can We Learn from the Theory of The Firm?". *Revue d'Economie Politique*, vol. 106, 37-60.
- Crivelle, E. and Staal, K. (2013). "Size, Spillovers and Soft Budget Constraints". *International Tax and Public Finance*, vol 20 (2): 338-356.
- Dewatripont, M. and Maskin E. (1995). "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies". *Review of Economic Studies*, vol. 62, 541-555.
- Gamboa, R. (1998). "El Rescate Financiero de los Gobiernos Estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los Casos de Estados Unidos, Brasil y México". *Mimeographed document*, Bank of México, D.F. México.
- Goodspeed, T. J. (2002). "Bailouts in a Federation". *International Tax and Public Finance*, vol. 9, 409-421.
- Hernandez-Trillo, F., Diaz, C. A. y Gamboa, G. R. (2002). "Fiscal Decentralization in México: The Bailout Problem". *Inter-American Development Bank*. 1300, New York Avenue, N.W. Washington D.C.20577. pp. 54.
- Hurtado, C. y Zamarripa, G. (2013). "Deuda Subnacional: un análisis del caso mexicano". Fundación de Estudios Financieros FUNDEF. A.C. ISBN 978-607-96157-1-0. Edo. de México, México.
- Inman, R. P. (2003). "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism," In J. Rodden et al. (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 35-83.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2010). "La caja negra del gasto público". Índice de competitividad Estatal 2010. México D.F.
- Kornai, J. (1979). "Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems". *Econometrica* vol. 47, 801-819.
- _____ (1980). "Economics of Shortage". Amsterdam: North Holland.
- Kornai, J. Maskin E. and Roland G. (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint". *Journal of Economic Literature* vol. 41, 1095-1136.
- Martínez A., R. (1996). "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano". 2ª. Edición, México, INAP, 362 p.
- Maskin, E. and Chenggang, X. (2001). "Soft Budget Constraint Theories. From Centralization to the Market". *Economics of Transition*, vol. 9 (1), 1-27. The European Bank for Reconstruction and Development, Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road Oxford, U.K.
- McLure, Jr., C. E. (1967). "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962". *National Tax Journal* vol. 20, 49-77.
- Morales S., E. (2016). "Descentralización fiscal incompleta y restricción presupuestaria blanda". Tesis de Maestría (Idónea Comunicación de Resultados) Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México, México.
- Musgrave, R.A. (1959). "The Theory of Public Finance". New York, McGraw-Hill.- b, 1983. "Who Should Tax, Where, and What?", in Charles McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University Press, Canberra, pp. 2-19.
- Núñez J., A (1981). "Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. número 4. Trimestre Octubre-Diciembre, México D.F.
- Oates, W. E. (1972). "Fiscal Federalism". NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____ (1997). "On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization". *Economia delle scelte pubbliche*, 2-3. 83-92.
- _____ (2005). "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance* vol. 12 (4): 349-373.

- Pliego M., I. H. (2010). "El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política". *Documento de trabajo núm. 84*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F.
- Prud'homme, R. (1995). "On the Dangers of Decentralization". *World Bank Res. Observer*, p. 201-10.
- Qian, Y. and Roland, G. (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint". *American Economic Review*, vol. 88, 1143-1162.
- Qian, Y. and Weingast, B. R. (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". *Journal of Economic Perspective*, vol 11: 4, pp. 83- 92.
- Rabell G., E. (2010). "Federalismo Fiscal en México". Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro. E-Book, ISBN 978-607-7710-27-1, Santiago de Querétaro, Qro. México.
- Rodden, J., Eskeland G. S. and Litvack J. (eds.) (2003). "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints", Cambridge, MA: MIT Press.
- Seabright, P. (1996). "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model". *European Economic Review*, vol. 40, 61-89.
- Sobarzo F., H. (2005). "Federalismo Fiscal en México". *Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier especial, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México, pp. 103-121

- Sovilla B., Saragos L., A. y Morales S., E. (2015). "Contradicciones de la descentralización fiscal: el caso de Chiapas" (documento inédito).
- Tanzi, V. (1996). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *Annual Conference on Development Economics 1995*. World Bank, Washington D.C., pp. 295-316.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economics*, vol. 64, pp. 416-24.
- _____ (1961). "An Economic Theory of Fiscal Decentralization". *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Universities-National Bureau of Economic Research. NBER. ISBN: 0-87014-303-4, pp. 79 - 96).
- Tommasi, M. (2003). "Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis". Unpublished paper.
- Weingast, B. R. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law and Economic Organization* vol. 11, 1-31.
- Wildasin, D. E. (1997). "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations." *Policy Research Working Paper Series, No. 1843*, Public Economic Division of the Policy Research Department of the World Bank, World Bank. pp. 1-35.