

Las políticas de transferencias federales en México. Temas en materia de evaluación de desempeño estatal, (2010-2020)

Manuel Cedeño del Olmo¹

Lázaro Ávila Cabrera²

Resumen

Se establece que la inercial condición del federalismo fiscal en México y pese a la gran cantidad de regulaciones de los últimos tiempos, enciende muy a menudo focos rojos sobre el futuro del sistema de coordinación fiscal entre el gobierno nacional y las entidades federativas. En el documento se evalúan facetas y correlaciones entre la situación socioeconómica e institucional de un grupo de estados en el sistema federal mexicano.

Se pone énfasis para considerar el papel de las transferencias federales (TF) en la forma como conocemos el tema de los “beneficios” (grants), tanto en forma de Participaciones y Aportaciones, que son uno de los pilares de la coordinación fiscal entre niveles de gobierno.

Se observan las tendencias en el volumen de recursos y su posible relación con temas como: a) Los índices de marginación en cada entidad y b) La vinculación entre la innovación y el logro de esquemas que caen en el campo de la competitividad, esto a la luz de los desequilibrios verticales y horizontales del sistema hacendario.

Conceptos clave: Pacto fiscal federal; transferencias; desarrollo local.

Introducción

El objetivo de este texto es observar bajo algunos indicadores las transferencias federales (TF), y su impacto en la situación socioeconómica de un grupo de estados entre los años 2010 al 2020. Las entidades son: Tabasco; Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz; Yucatán y Zacatecas. Asumiendo ese criterio de selección ¿Pueden tratarse de manera objetiva entidades que, a excepción de dos, no comparten límites territoriales? ¿Puede conducir a una interpretación viable del efecto de las transferencias en sus dos modalidades? ¿Puede establecerse que una mayor necesidad de criterios redistributivos conlleva un mayor volumen de transferencias?

El criterio que se adoptó para la selección de las seis entidades en realidad es simple, lo asumimos a partir de la clasificación que hace el INEGI en forma alfabética de los 32 estados de la federación. Pero a ello agregamos que se trata de entidades que de alguna forma reflejan en forma común la baja o muy moderada capacidad de desarrollo, por lo que pueden considerarse representativos de una gran parte del país; de manera que, si hubiéramos incluido a estados con mayor crecimiento como algunos del norte, los contrastes no se

¹ Doctor en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Zacatecas. mcede@hotmail.com

² Doctor en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Zacatecas. lavila@uaz.edu.mx

Los autores agradecen al Mtro. Sergio Félix Ramírez su apoyo en la búsqueda de datos, así como también la colaboración de los alumnos del octavo semestre de la materia sobre Economía Pública Local, impartida en la carrera de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”.

habrían hecho esperar y en parte harían poco viable nuestras expectativas de análisis. Por otro lado, son reflejo fiel de los problemas de eficiencia y equidad en materia de recursos aplicados a los estados. Y que se manifiesta de diversas maneras y que a lo largo del tiempo permite entonces tratar de realizar una interpretación razonable.

Suponemos que la combinación entre los indicadores que tomamos como el mapa del camino, da lugar a reformulaciones y ello lo explicamos en la parte de la metodología. Pero baste adelantar que se trata de siete elementos medibles y ponderables, que se plantean en la forma siguiente:

- Monto de las transferencias asignadas anualmente a cada estado.
- Población estatal en el periodo de observación;
- Aportación estatal al PIB nacional;
- Estructura del PIBE;
- Indicadores sobre carencias sociales (Pobreza) y
- Partido gobernante.

Formalmente las TF deberían permitir la ampliación de posibilidades y oportunidades para el aprovechamiento óptimo de recursos y también que los gobiernos estarían en posibilidades de ofrecer una plataforma atractiva para alentar el cambio en materia de bienestar local y paralelamente alentar el desarrollo económico.

El efecto del gasto público en materia de transferencias lo comprendemos en tres vertientes que no siempre son compatibles; pero, debido a su trascendencia, vale la pena explorar sus correlaciones para tratar de explicar la complejidad del entramado federal en México en materia de financiamiento para el desarrollo sobre el cual está comprometido cualquier gobierno en el mundo, pero que en este país no ha dado los resultados esperados y que por el contrario, al ir distorsionándose el espíritu de la equidad y la colaboración afecta de manera directa al desempeño nacional equilibrado. Finalmente, el corolario al impacto de las transferencias es de tipo vertical y de tipo horizontal, pero que siempre dan las combinaciones más adecuadas y de las que hablaremos adelante con un poco de más detalle.

Hipótesis

El federalismo fiscal en México ha funcionado en forma desequilibrada tanto horizontal como verticalmente. Esto ha provocado brechas de desigualdad que tensionan el pacto federal y por tanto lleva hacia una situación de dependencia fiscal por parte de los gobiernos estatales que se refleja en materia de escaso bienestar de la población.

Marco teórico

Los sistemas federales han sido un terreno complejo para los investigadores y aunque se han realizado esfuerzo para tipificarlos, prevalece una controversia sobre como iniciaron y cómo evolucionan en la gran variedad de formaciones. Imaginemos entonces si introducimos la

variante del federalismo fiscal; la taxonomía al final resulta con un sesgo más pesimista que concluyente. Más aún cuando se trata de establecer cómo se van transformando.

Asimismo, como señala Watts (1998), los eventos políticos en varias partes del mundo atrajeron una renovada atención a las ventajas, pero también a las debilidades en materia de soluciones desde los federalismos.

Continuando las reflexiones del autor, habla de que la localización de recursos financieros es importante por dos razones: primero porque es una facultad constitucionalmente establecida y bajo responsabilidad ejecutiva y legislativa; en segundo lugar, que los impuestos y gastos son importantes instrumentos para afectar y regular la economía. También está relacionada la capacidad autónoma de cada nivel de gobierno, pero con responsabilidades precisas de acción. (Watts, 1998).

Pero la situación se complica cuando se trata de considerar los aspectos históricos, las características del régimen político o los elementos fiscales. Al parecer no hay, como en la economía neoclásica, un equilibrio general. Tan sólo fiscalmente hablando no son casi en nada parecidas las historias de Canadá o de Estados Unidos o de Alemania, por mencionar tres casos del desarrollo federal. Como tampoco fiscalmente hablando, la situación de Argentina, Brasil y México (Hernández, 1993).

Quizá un elemento en común es que hacia los años ochenta del siglo XX, inicio a nivel mundial un proceso descentralizador, pero que, aun así, tuvo sus particularidades pues, por ejemplo, se desarrollaron nuevas formas de establecer que le corresponde hacer a cada nivel de gobierno lo que planteó nuevos retos (Asensio, 2012).

La experiencia en México muestra una gran concentración del poder presidencial y por tanto el desarrollo de un ambiente centralista dentro del federalismo y que no hay duda continúa boyante, pero toma sus particularidades. Así en la década de los ochentas convergieron dos situaciones: el gobierno federal descentralizaría recursos y los estados buscaron convertirse en contrapeso,

pero simultáneamente cedieron atribuciones bajo un nuevo acuerdo de coordinación fiscal (Gandarilla, 2012). Bajo la firma de convenios buscaron fortalecer la recaudación total y así asegurar una transferencia de recursos con más certeza e igualdad. Sus responsabilidades pasaron de ser gobiernos limitados a transformarse en cierto sentido en agentes autónomos en materia de ejercicio de sus gastos (Gandarilla, 2012).

Pero lo que en realidad provocó fue que el proceso descentralizador de México se concentrara en el gasto y no en la recaudación. Al respecto Ruíz y García (2014), hacen la observación de que en las economías donde prevalece el federalismo fiscal, los distintos niveles de gobierno deben coordinarse para distribuir las transferencias intergubernamentales.

En la economía pública se acepta que esta distribución, si bien depende de principios económicos, sea definida con base en equilibrios político-económicos a nivel local. Goodsped (2012) señala que la estructura financiera de los sistemas federales normalmente involucra transferencias de los altos niveles de gobierno hacia niveles estatales.

Coincide también en que, si bien los recientes movimientos hacia la descentralización en muchos países han tenido dificultades, se debe en gran medida en una distorsión, no

prevista y que ha consistido en la irresponsabilidad fiscal por parte de los gobiernos “regionales” De hecho por la época en que escribió su documento, hace referencia a la crisis en Argentina que entro en una vertiginosa dinámica de endeudamiento (Goodsped, 2012) que afecto a todos los niveles de gobierno.

Rabell (2010), señala que las políticas para establecer las atribuciones de gasto e ingreso entre niveles de gobiernos, tienden a producir disparidades fiscales que a su vez llevan a tener que justificar en materia de igualdad y entonces a la creación de un determinado sistema de transferencias. En este sentido, como lo señala, los fondos nacionales representan la vía principal por la cual los países reducen lo que se conoce como desequilibrio fiscal vertical. Tema que abordamos en el siguiente apartado de la propuesta metodológica.

De acuerdo con Díaz (2012), existen muchas razones económicas que ayudan a explicar el origen y efectos de las TF. Una de ellas está relacionada con la provisión de bienes públicos y bienes hacia los privados. (Para ello recordemos que Tiebout, Musgrave y Samuelson hicieron los aportes seminales de las dinámicas sobre este tipo de bienes). Pero siguiendo el argumento de Díaz, tiene que ver con la asignación del gasto y de los ingresos.

Precisamente tal dinámica conduce a determinar la posible capacidad de equilibrio entre la responsabilidad en el ejercicio del presupuesto y los montos recibidos para incorporar a los ingresos. Como señala Díaz está presente la capacidad de recaudación y la responsabilidad en el gasto.

Metodología

Para referenciar el tema desde la perspectiva de los criterios que se asumen en este documento, señalaremos que nos basamos en dos elementos; uno, es el relativo al desequilibrio entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto y segundo la diferente capacidad tributaria entre las entidades y los beneficios que pueden afectar a los residentes y no residentes de una jurisdicción.

En segundo lugar, nos basamos en el tratamiento trabajado comúnmente aceptada acerca de cómo se construyen los criterios en materia de las intervenciones hacia los estados desde una perspectiva vertical y otra horizontal. Pero ¿Cómo se refleja en el texto que presentamos? Lo veremos más adelante.

El principio básico según los investigadores y funcionarios hacendarios, tenemos a la luz dos efectos de procesos que están en la búsqueda de la compensación y la equidad. Pero tomar uno u otro mecanismo de asignación lleva a final de cuentas a los criterios que determinan la distribución del ingreso. Bajo un breve recuento sabemos que el eje vertical de la asignación tiene por objetivo eliminar fiscalmente los diferenciales de los costos de los insumos en la provisión de bienes lo que implica una ineficiencia en el sentido paretiano. Así también en el eje horizontal, teóricamente, buscaría generar igualdad de oportunidades, independientemente del lugar de residencia.

En otras palabras y al final, encontramos ante el dilema de la equidad distributiva (es decir territorial) y por otro lado la eficiencia del gasto. Esta es una dupla que tensiona los

sistemas federales porque los gobernantes están obligados -constitucionalmente hablando-, a mantener un equilibrio, digamos en términos paretiano-redistributivo.

De manera paralela se encuentran los desequilibrios verticales y horizontales. De acuerdo con Watts (1999) las asimetrías entre las teorías de la descentralización, se dan de manera paralela con los problemas del principio de la cooperación. Es decir, hay un desajuste de correspondencia, de manera que hay una asincronía entre necesidades del gasto y nivel de atribuciones lo que conduce a un desequilibrio de tipo vertical.

El segundo problema que subsiste en materia horizontal, está en el desarrollo digamos asistencial para reducir el desequilibrio entre estados.

En todos los casos el periodo de estudio toma como base los datos reportados por el Instituto de Estadística y Geografía (INEGI) para los años 2010, 2015 y 2020. Y para los montos de las transferencias, la información aportada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de manera anualizada. Una vez señalados estos elementos pasaremos a la exposición de las entidades objeto de estudio.

Resultados de los datos para el análisis, (2010-2020)

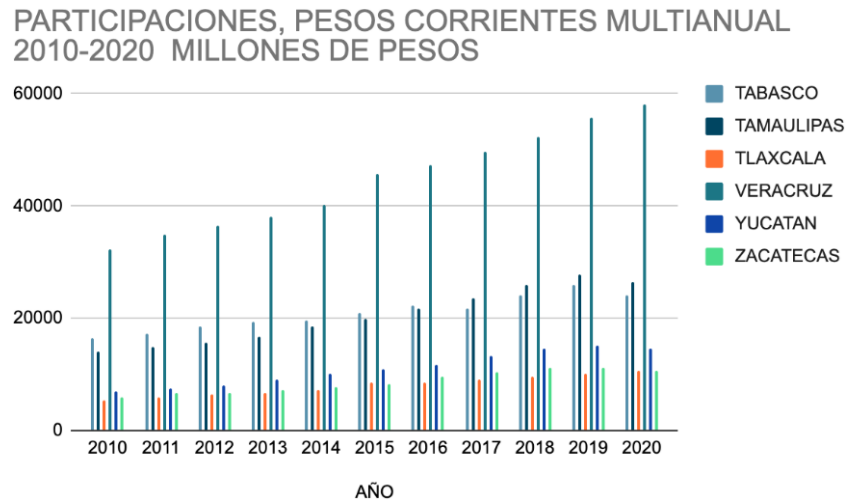
En este apartado se determina como variables independientes el monto de las transferencias federales a los estados que en este caso son las **participaciones** y las **aportaciones**, (conocidas dentro del gasto federalizado del PEF, como el ramo 28 y 33) y como variables dependientes, las siguientes:

- Población estatal en el periodo de observación;
- Aportación estatal al PIB nacional;
- Estructura sectorial del PIBE;
- Indicadores sobre carencias sociales y;
- Partido político gobernante.

Los datos son expuestos en el orden establecido todos fueron fijados a precios corrientes, pero sin entrar a la variable inflación, quedaron simplemente como nominales; posteriormente se harán comentarios puntuales conforme a la información, finalmente ello nos llevara a la elaboración de conclusiones

Con respecto a las TF se ilustra en la siguiente gráfica la tendencia de las participaciones:

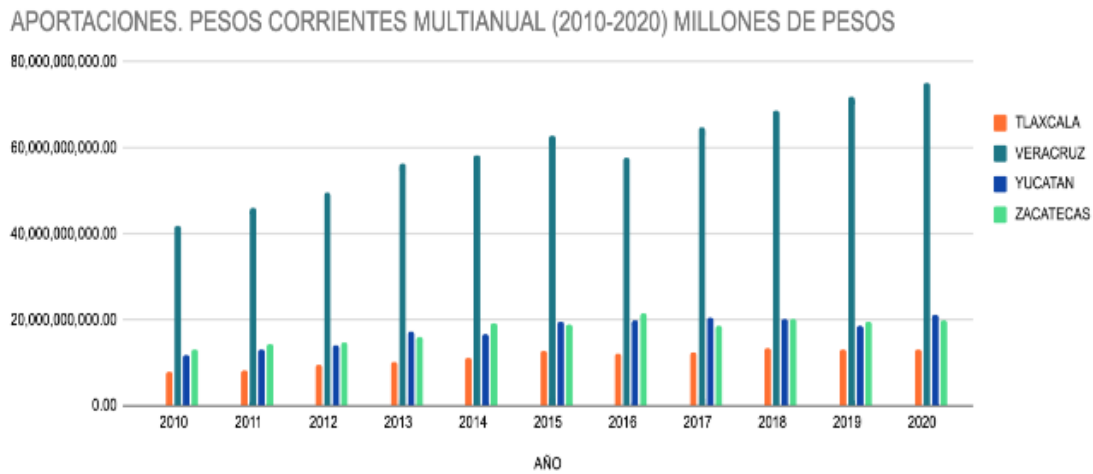
Gráfica 1.



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas. SHCP.

En cuanto al punto de las aportaciones, la siguiente gráfica da cuenta de las tendencias:

Gráfica 2.



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas oportunas. SHCP.

Se pueden realizar algunas interpretaciones; en el caso de las participaciones siguen una tendencia gradual, que va en consonancia con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el ejercicio del presupuesto, que es una práctica muy acostumbrada en México. Para las participaciones se observa año con año el ritmo de los flujos.

En este caso llama la atención que el estado de Veracruz tiene un fuerte incremento, pero que como veremos en materia demográfica, el incremento no coincide, comparativamente hablando con otros estados, ya que una entidad que crece en población es Yucatán pero que no recibe, proporcionalmente, la transferencia respectiva.

En el caso de las aportaciones sucede algo similar, salvo en el año 2016 donde se observa para el caso de Veracruz específicamente, una caída importante; pero al siguiente año va remontando de manera significativa en tanto el resto de las entidades mantienen un perfil moderado, pero siempre muy alejado del estado de Veracruz. Incluso en ese año el estado que remonta comparativamente, es Zacatecas.

El caso de Zacatecas es importante porque al igual que Tlaxcala, mantiene el flujo de recursos constante o muy a la par con respecto a Yucatán.

Ahora bien, en la Tabla no. 1 se reflejan los datos acerca del número de habitantes con el porcentaje de variación entre cada censo quinquenal.

Tabla No 1. Población entre los años 2010-2020 y la variación en términos porcentuales.

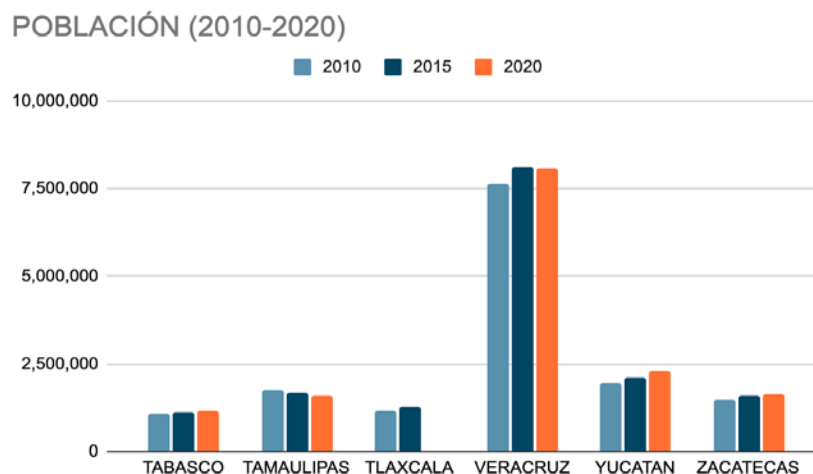
	POBLACIÓN			variacion %
	2010	2015	2020	
TABASCO	1100758	1120758	1173671	7.33%
TAMAULIPAS	1736140	1696140	1616201	7.93%
TLAXCALA	1169936	1274227	1342977	5.49%
VERACRUZ	7643194	8127832	8062579	5.49%
YUCATAN	1955577	2119000	2321000	18.69%
ZACATECAS	1490668	1579209	1622138	8.82%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI de los respectivos años.

Si bien se observa hay que señalar que la variación porcentual es muy reveladora de cambios en la demografía entre estados. Por ejemplo, el estado que más aumenta en número de población es Yucatán pero que se mantiene constante en los perfiles altos al igual que Tlaxcala. Asimismo, el estado donde disminuye la población es Tamaulipas y, si se contrasta con los datos de aportaciones, aumentó ligeramente, aún en el año 2020.

Si lo trasladamos en términos gráficos, la tendencia es la siguiente:

Gráfica 3.

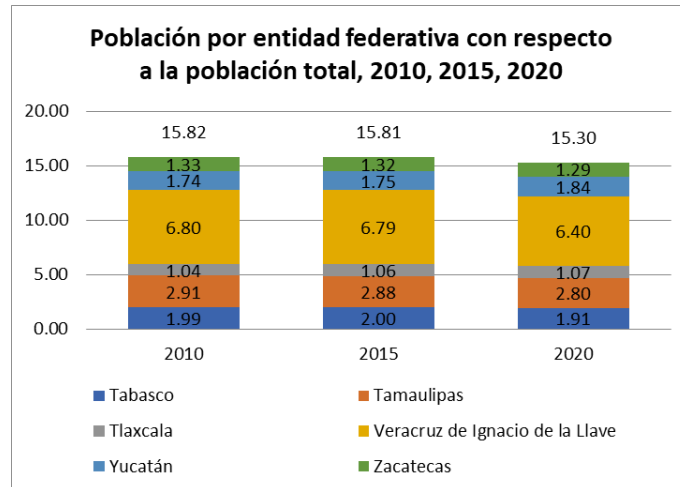


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Como en todos los casos el estado que es puntero se trata de Veracruz. Esto se refleja en el monto de asignaciones. Asimismo, Yucatán es el que más avanza en el grupo de las entidades de menor desempeño. Un caso que es interesante contrastar son las tendencias entre Tamaulipas y Zacatecas. Si se observan los incrementos y decrecimientos van de la mano. En tanto que Tabasco y Tlaxcala llevan posiciones similares.

La siguiente gráfica muestra la situación demográfica, con respecto al total nacional:

Gráfica 4.

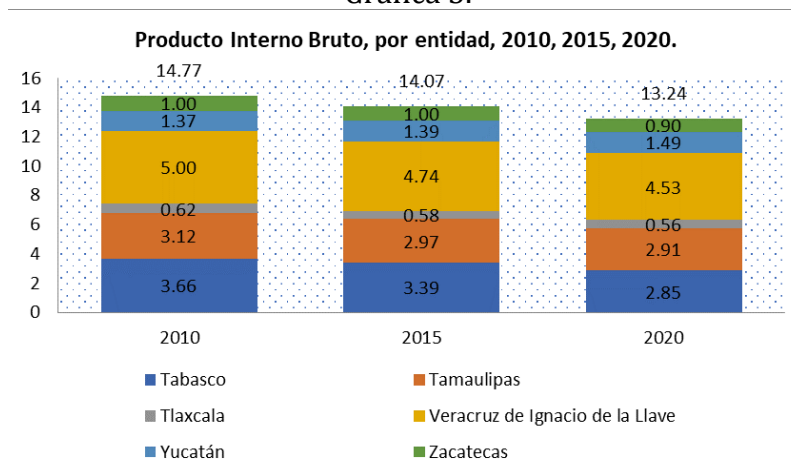


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Es claro que Tlaxcala y Yucatán tienen un poco significativo aumento poblacional en tanto los otros estados tienen una disminución. ¿Pero que indica esto? Probablemente por migraciones internas o hacia el extranjero o por los efectos del COVID-19. Pero si se observa en términos totales al total nacional, se pasó de un 15.82 % en el 2010 a un 15.30 % en el 2020.

En cuanto a la aportación de cada entidad al PIB nacional se tienen los siguientes datos:

Gráfica 5.

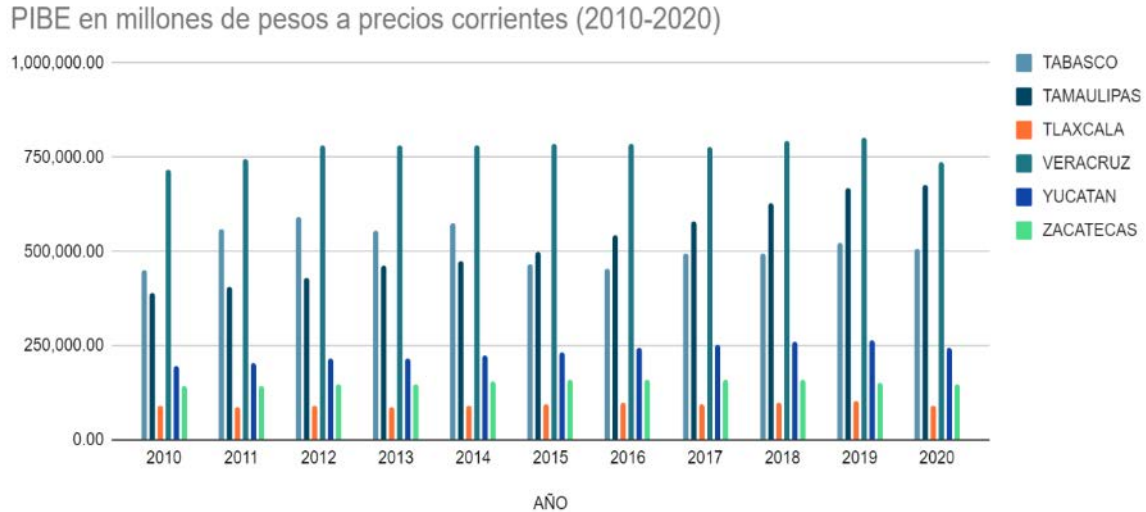


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Igualmente, salvo la situación de Yucatán que tiene un avance, las demás economías locales experimentan un decremento y que entre las que tienen una mayor merma, son Veracruz y Tabasco.

A continuación, observamos el tema del Producto Interno Bruto por estado (PIBE):

Gráfica 6.

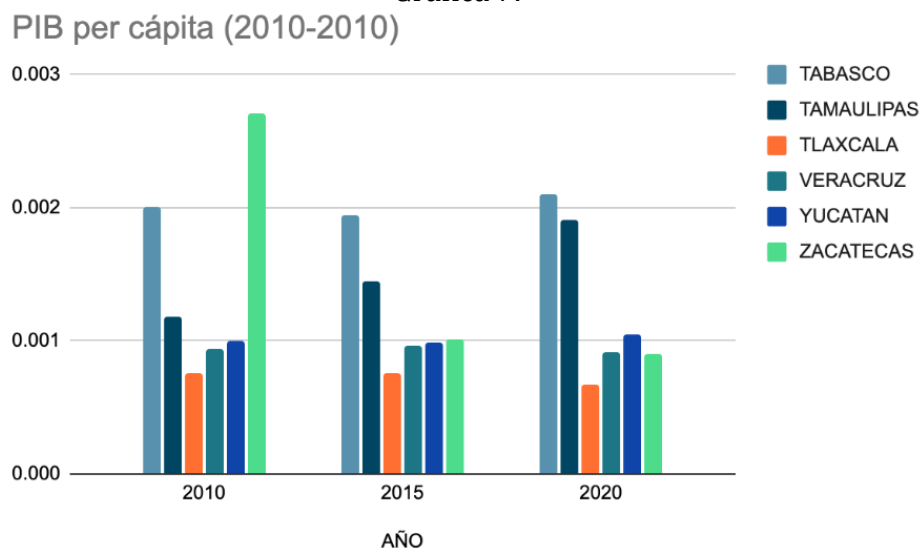


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Las cifras indican que Veracruz tiene una caída importante en solo un año (2019-2020). Tlaxcala mantiene un comportamiento regular, en tanto Tabasco de haber tenido un avance importante entre 2011 y 2014, decae para no recuperarse en los siguientes años. Tamaulipas es la entidad que mejor se comporta anualmente.

Pasemos ahora a la distribución del PIB per cápita

Gráfica 7.

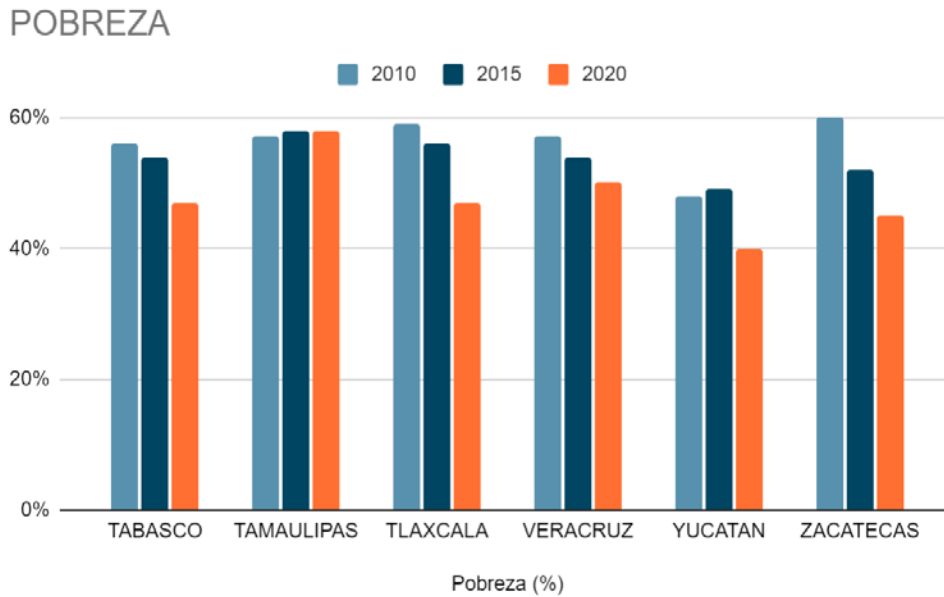


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Como puede observarse las tendencias son contrastantes pues por ejemplo Zacatecas, en el 2010 tiene un alto nivel, pero decae en los siguientes quinquenios. En cambio, Tabasco tiene un comportamiento positivo y el estado insignia que es Veracruz tiene un comportamiento de bajo perfil.

La siguiente parte referida a pobreza, en este caso los datos fueron tomados del CONEVAL y los datos son los siguientes:

Gráfica 8.

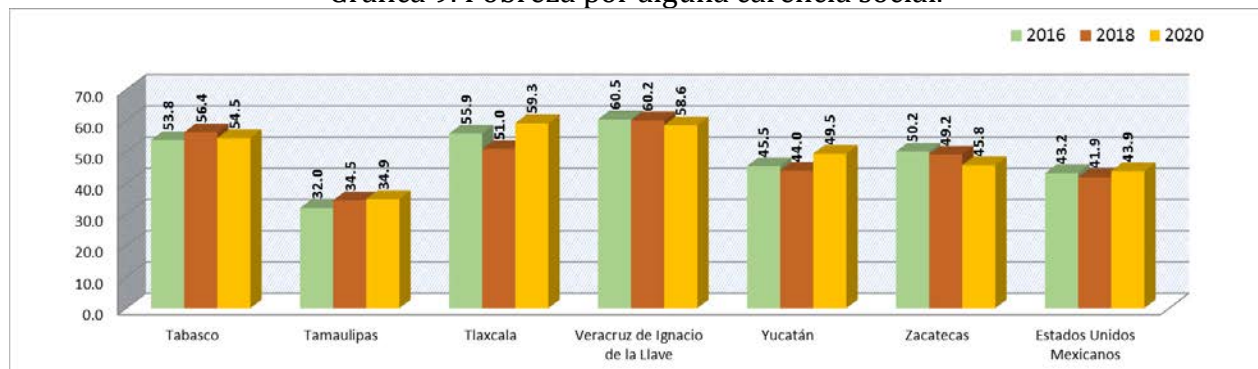


Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

Este apartado es clave porque permite establecer que las transferencias son muy dispares con respecto al beneficio que recibe la sociedad. Retomamos los datos aportado por el CONEVAL que analiza tres niveles de pobreza. Uno es el de pobreza digamos promedio, el otro es intermedio y el otro es extremo.

Las siguientes gráficas dan cuenta de dos niveles, por entidad federativa:

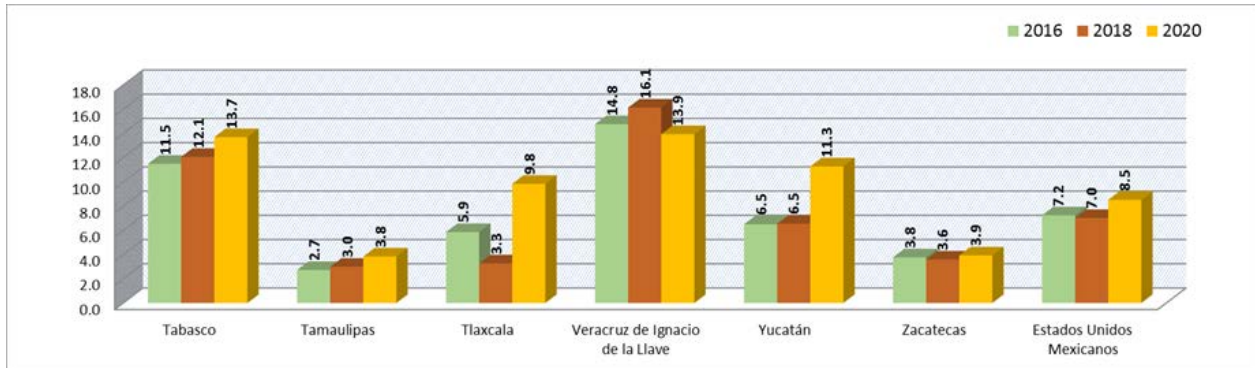
Gráfica 9. Pobreza por alguna carencia social.



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

Con respecto a pobreza extrema la situación es complicada:

Gráfica 10. Pobreza extrema.



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

Los datos son reveladores de que las carencias sociales se elevan en cinco estados, excepto Veracruz.

Finalmente observamos qué sucede con respecto al partido político gobernante y la siguiente tabla da idea de la correlación de fuerzas políticas:

Tabla 2.

PARTIDO GOBERNANTE NACIONAL Y POR ESTADO. (2010-2020)							
AÑO	NACIONAL	TABASCO	TAMAULIPAS	TLAXCALA	VERACRUZ	YUCATAN	ZACATECAS
2010	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI
2011	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
2012	PAN, PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
2013	PRI	PRD, PT y MC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
2014	PRI	PRD, PT y MC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
2015	PRI	PRD, PT y MC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
2016	PRI	PRD, PT y MC	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI
2017	PRI	PRD, PT y MC	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI
2018	MORENA, PRI	MORENA	PAN	PRI	MORENA	PRI	PRI
2019	MORENA	MORENA	PAN	PRI	MORENA	PAN	PRI
2020	MORENA	MORENA	PAN	PRI	MORENA	PAN	PRI

Fuente: elaboración propia Con datos del Instituto Nacional Electoral.

Conclusiones

En principio las transferencias federales en sus diferentes modalidades, deberían buscar un criterio resarcitorio y compensatorio para generar un desarrollo en la medida de lo posible equilibrado del desarrollo en un país. México se encuentra en el rango de los sistemas menos eficaces para lograr este objetivo.

Las transferencias sufren el riesgo de volverse inerciales y por ende poco eficaces. Asimismo, generan una pérdida de dinamismo de la gestión de las administraciones públicas y que, si bien hay esfuerzos por aplicar mejor los recursos, las distorsiones en el pacto federal neutralizan las posibles bondades del mecanismo. Un ejemplo de ello son los todavía altos

niveles de endeudamiento para complementar el gasto y los recursos compartidos por habitante.

Estamos ante criterios que los planificadores de políticas hacendarias tienen otra forma de observar acerca de mitigar los desequilibrios en la disputa por cómo obtener más recursos (cuestión que atañe al poder Legislativo). Por ejemplo, es claro que Oaxaca y Nuevo León no coinciden en ningún punto, pero los esfuerzos resarcitorios actúan, aunque, pero una pregunta surge: a pesar de la asimétrica distribución de recursos es posible que se puede hacer más crónica la pobreza y la dependencia de recursos federales.

Entonces los esfuerzos de las burocracias hacendarias no son eficientes en términos de políticas públicas e incluso puede en un efecto perverso, como por ejemplo el aumento en el índice de actividades delictivas.

El caso de nuestros objetos de estudio, considerando el tamaño de la economía de Veracruz, obtiene más que los otros históricamente.

Referencias

Asensio, Miguel Ángel. (2007). Notas sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales en contextos federales. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34933/INT-2254_notas_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Recuperado el 06 de julio de 2022.

Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). www.coneval.org.mx

Goodsped, Timothy. (2002). Bailouts in a Federation. En: *International Tax and Public Finance*, vol. 9, pp. 409–421.

Consejo Nacional de Evaluación. www.coneval.org.mx

Díaz Cayeros, Alberto. (2004). Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano. México. *Revista Política y Gobierno*. Pp. 229-262.

Díaz Flores, Manuel. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11, enero-junio, El Colegio Mexiquense. México, pp. 387-407.

<https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/345/862>

Recuperado el 06 de julio de 2022

Gandarilla Martínez, Nieves E. (2012). Efecto *jlypaper* en el gasto público de los estados en México. México Instituto Tecnológico de Monterrey.

Hernández, Alicia. (1993). Federalismo y gobernabilidad en México. En: *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Coordinador. Marcelo Carmagnani. México. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. Pp. 263-299.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. www.Inegi.org.mx México

Rabell García, Enrique. (2010). *Federalismo fiscal en México*. México, Universidad Autónoma de Querétaro.

Ruíz-Porras, Antonio & Nancy García-Vázquez, Nancy. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad. Pp. 19-23.

Secretaría de Hacienda y Crédito público. Estadísticas oportunas. México.

Watts, Ronald, (1998). Federalism, federal political system and federations. Annual review of political science. Vol. 1. Pp. 117-137.

