



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Azcapotzalco



XX Congreso Internacional de Análisis Organizacional (XX CIAO)
“Fenómenos organizacionales emergentes en Latinoamérica frente a la crisis global: Homenaje a Guillermo Ramírez Martínez, 20 años realizando el CIAO”

**Descentralización del gasto público federal y
desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México**

Mesa Temática: 6. Políticas públicas, instituciones, territorio y desarrollo regional desde
la perspectiva organizacional

Modalidad de la ponencia: Investigación en proceso

Aureola Quiñónez Salcido¹
ORCID 0000-0002-0424-9343
Mexicana

aquinonez@cua.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa
Av. Vasco de Quiroga 4871, Col. Santa Fe *Cuajimalpa*, Alcaldía *Cuajimalpa* de Morelos,
C.P. 05348, Ciudad de México, Méxic

Esther Morales Franco
emorales@cua.uam.mx
Mexicana

Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa

Mariana Moranchel Pocaterra
mmoranchel@cua.uam.mx
Mexicana

Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa

Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia, del 3 al 7 de octubre de 2022

¹ Responsable de la comunicación

Descentralización del gasto público federal y desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la descentralización del gasto público federal de México, mediante el estudio de los ingresos federales que perciben las entidades federativas respecto al total de sus percepciones, con el fin de evaluar la relación entre los ingresos federales y el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México. Se trata de un análisis que pretende acercarse a comprender la capacidad de acción de las entidades federativas para la atención de los problemas socioeconómicos de sus entidades federativas relacionando los ingresos provenientes de participaciones federales, que dependen de la recaudación federal participable, y de las aportaciones sociales, que son recursos etiquetados para atención a necesidades sociales específicas. Para ello, el trabajo se estructura en tres partes: en la primera se presenta una revisión de los antecedentes normativos del federalismo fiscal y la descentralización del gasto público federal, con un enfoque de capacidades institucionales; en la segunda parte se identifica la Recaudación Federal Participable y la distribución del gasto público federalizado a las entidades federativas, se realizan comparativos de las transferencias del gasto federalizado respecto al gasto público total, en la tercera parte se evalúa la relación de las participaciones y aportaciones federales respecto desarrollo socioeconómico de las entidades federativas, mediante el análisis de los niveles de ingreso y pobreza en las entidades. Posteriormente, se presenta la discusión de los resultados y sus conclusiones.

Palabras clave: federalismo fiscal, Producto Interno Bruto, participaciones federales.

Descentralización del gasto público federal y desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México

Introducción.

La descentralización del gasto público federalizado, tiene sus bases en el Federalismo Fiscal y la Coordinación fiscal, elementos sustantivos del diseño del Estado Mexicano, que tiene sus raíces en la constitución de 1857 donde se adoptó al Federalismo como cualidad principal y práctica política del naciente Estado mexicano; y posteriormente, se mantiene en la constitución de 1917. A más de 150 años de la constitución de 1857 y más de 100 años de la constitución de 1917 el actual federalismo fiscal² si bien, al ser un instrumento de redistribución de los ingresos nacionales sigue en la búsqueda de condiciones para asegurar la atención de las necesidades sociales fundamentales por parte de las autoridades locales: Estados y Municipios.

Para Serna de la Garza (2004), el concepto del federalismo ha transitado por diferentes escuelas de análisis que lo observan desde su cualidad estructural y su dinámica coyuntural. En ambas dimensiones el concepto se ha subordinado a la lógica de control político y la centralización del partido hegemónico en turno, privilegiando así su dimensión política. Desde la perspectiva económica, ambas lógicas obligan un análisis exhaustivo de las formas de actuar de los estados y gobiernos respecto de sus finanzas, entre otros

² El desarrollo teórico pero sobre todo, el desarrollo de los estados federales que surgieron en los siglos XVIII y XIX ha evolucionado la original concepción del federalismo como un “principio de configuración política” que impulso la centralización política, a una concepción económica que se orienta a la descentralización a partir del federalismo fiscal

aspectos, por la dinámica de cambios políticos y los cambios en la dinámica de centralización y de la relación con la vida política de partidos políticos. Con estos antecedentes, la consolidación del Federalismo fiscal obliga una revisión, por un lado, respecto del desarrollo de habilidades para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados y municipios; por otro lado, lograr el diseño de distribución de los recursos federales que coexistan con la autonomía del ejercicio del gasto público de los estados con el fin de impulsar el desarrollo socioeconómico de la entidad. En este aspecto, la coexistencia de poderes fiscales originarios³.

Estos aspectos definen criterios estructurales de ejecución y control de un sistema federal. Por un lado, la concurrencia de las facultades de la Federación y del Estado para establecer impuestos y cubrir sus respectivos presupuestos evita que se pierda el equilibrio entre el Gobierno Central y los Estados. Por otro lado, el aspecto de la exclusividad se enfoca a buscar garantizar los recursos necesarios para el desarrollo de sus intereses y objetivos de gobierno. Estos aspectos, de ejecución y control, sostenidos en el equilibrio político y la sostenibilidad económica de orden técnico obliga el desarrollo de capacidades institucionales de los diferentes niveles de gobierno.

Para ello, en el primer apartado abordamos el Federalismo fiscal y la Coordinación fiscal, desde un enfoque jurídico y técnico administrativo. En el segundo apartado se aborda el concepto de capacidad institucional, en particular la referencia a la gestión financiera de

³ Recordemos que la soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción de un poder político. El tributario es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable. En síntesis, el poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso el estatal precede el federal. (2001; Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República)

la administración pública. En el tercer apartado se presenta el análisis del comportamiento de la recaudación federal participable de las entidades federativas, respecto a la distribución del gasto público federalizado, principalmente por los Ramos 28 de Aportaciones federales y 33 de participaciones federales, se contrasta con las aportaciones del Producto Interno Bruto de cada entidad federativa (PIBE) y los niveles de pobreza en cada una, de tal forma que se pueda contrastar los diversos factores considerados en la distribución del gasto federalizado respecto al ingreso federalizado de las entidades federativas y su capacidad de obtención de ingresos propios.

Finalmente, en las conclusiones se contrasta lo que recaudan las entidades federativas, lo que reciben de la federación, los niveles de participación en el PIBE, y los niveles de pobreza, con el fin de proponer acciones para una distribución más equitativa de los recursos federales.

Federalismo y Coordinación fiscal

El surgimiento del Estado federal se estableció en el artículo 4° de la Constitución Federal de 1824 y en el artículo 40 de la Constitución de 1857', con ello, se instauró "definitivamente la estructura del Estado federal mexicano", que posteriormente se incluyó en la Constitución de 1917 (Quiñónez, Moranchel & Morales, 2019: 37-38), sin embargo, en materia fiscal no quedó claramente definido el sistema de tributación, por lo que se duplicaba o triplicaba el cobro de impuestos a la sociedad, impactando en las actividades económicas (Serna de la Garza, 2004).

Por ello, y con el fin de establecer una coordinación fiscal entre los poderes de la Unión se realizaron tres Convenciones Nacionales que analizaron el reparto de las facultades

de la federación y de las entidades federativas, de acuerdo con los ingresos percibidos destinados a la Federación y a las entidades federativas, fue hasta 1948, durante la tercera Convención Nacional que se promulgó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas; Finalmente, en 1953 se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, veinte años después, mediante la reforma a la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, todas las entidades federativas quedaron integradas en la coordinación fiscal 1917 (Quiñónez, Moranchel & Morales, 2019).

Finalmente, en 1978 se publica la actual Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que entró en vigor en 1980, y se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) (Castañeda, 2003). La LCF estableció como objeto la coordinación y armonización fiscal entre la Federación, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, así como la distribución de participaciones y aportaciones, la regulación de la colaboración administrativa y la constitución de organismos del SNCF creando las bases para su organización y funcionamiento.

En la LCF (1978) establece en su artículo segundo, la constitución del Fondo General de Participaciones con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) obtenidos por la Federación por todos sus impuestos, los derechos de minería, con excepción del Impuesto Sobre la Renta (ISR) del personal que labore en la exploración y extracción de hidrocarburos, así como el del personal que desempeñe funciones en las dependencias estatales o municipales; así como la recaudación de los derechos del Impuesto Sobre Adquisición de Automóviles Nuevos; el Impuesto Especial Sobre Producción de Servicios de las entidades federativas y el impuesto por la actividad de exploración y extracción de

hidrocarburos. Además, se establece que la RFP se integrará por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.

En el artículo 2 de la LCF (1978) se establece que el Fondo General de Participaciones (FGP) se distribuirá con base a la asignación de la participación del fondo asignada durante 2007 más el producto del crecimiento del FGP de 2007 al año de estudio, por tres principales componentes, el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) de cada entidad federativa respecto al PIB nacional (60%), las variaciones de la recaudación de impuestos de la entidad federativa o municipio por su población obtenida del producto de un tercio del total recaudado por la entidad (30%) y un diez por ciento a la recaudación de impuestos estatales por la población de la entidad, municipio o demarcación territorial, lo que muestra la mayor importancia del PIB generado por las entidades en la composición del FGP.

A partir de 1997, se adicionó el capítulo V a la LCF (1978), relativo a los Fondos de las Aportaciones Federales, estableciendo políticas públicas que descentralicen las transferencias federales, con atención a problemas sociales, procurando la equidad y la justicia social (Quiñónez, Moranchel y Morales, 2019).

De tal forma, la Coordinación Fiscal es un poderoso instrumento de colaboración que, pretende, la mejor distribución y uso de los recursos públicos en el marco del federalismo fiscal. De acuerdo Astudillo (2009), existen tres criterios teóricos de estas negociaciones:

1. *Costo de oportunidad desde lo federal.* Resulta óptimo que un impuesto sea recaudado por el gobierno nacional en vez de que lo recauden los gobiernos locales. Esto debido a que los contribuyentes o la base gravable pueden emigrar hacia

jurisdicciones donde se ofrezcan tasas impositivas más bajas. Esto genera incentivos para que los gobiernos locales disminuyan su carga fiscal con el objetivo de aumentar su base gravable. Por esto, los impuestos sobre individuos o transacciones móviles, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, deben ser controlados y recaudados por el gobierno nacional.

2. *Situación de proximidad y relación con la eficiencia desde lo local.* La cercanía entre gobernantes y votantes genera que los gobiernos locales tengan mayor facilidad para percibir las necesidades y preferencias particulares de sus residentes que el gobierno nacional. En este sentido, se gana en eficiencia al dotar a los gobiernos locales con la capacidad de proveer determinados servicios públicos
3. *Provisión de servicios públicos.* Se trata de construir a nivel federal un sistema con el mejor estándar posible sin distinciones entre localidades, de servicios públicos como son el de salud o la educación. En un escenario donde los gobiernos locales se encargan de la provisión de estos servicios, el gobierno federal debe generar mecanismos para incentivar el gasto público local en cierto bien o servicio, o para garantizar una provisión mínima del bien.

El primero de los espacios institucionales donde se exponen estos criterios de negocios lo constituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que presenta una estructura (figura 1) de dos dimensiones y tres niveles.

Nivel 1. Global-Federal. Decisiones colegiadas en una reunión

Nivel 2. Supervisión Federal- Grupos especializados en tres áreas

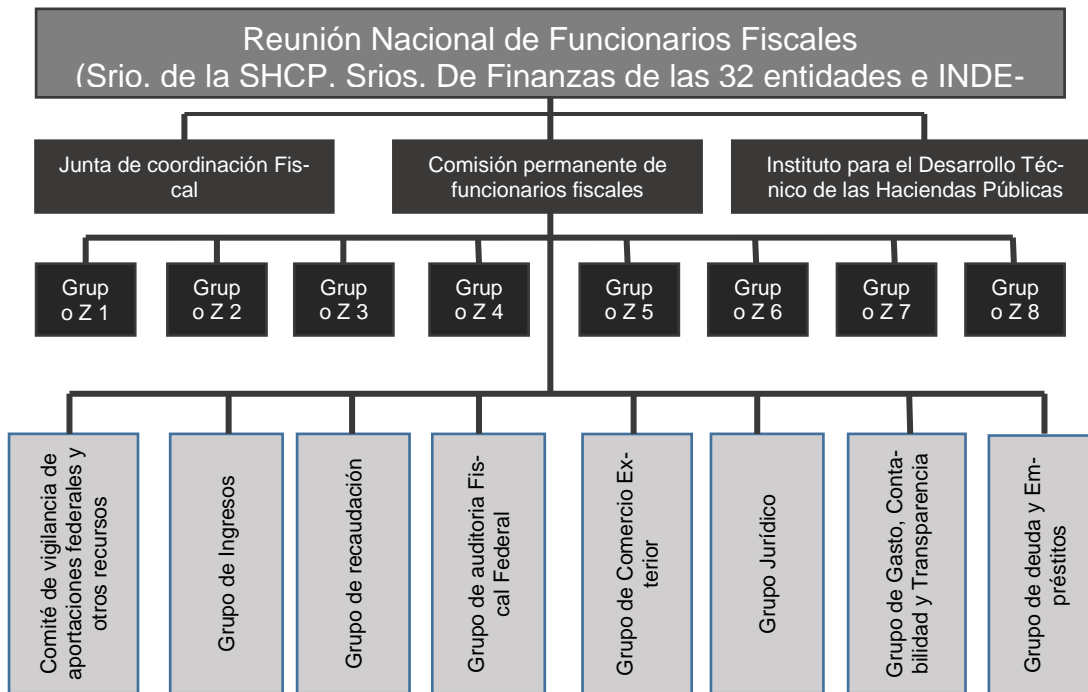
Nivel 3. Operativo- Grupos técnicos en 9 operaciones especializadas

Dos dimensiones

Dimensión 1. Distinción por zonas regionales

Dimensión 2. Distinción por participación operativa

Figura 1. Organigrama del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 202-2021



Fuente: Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 2020-2021, Instituto para el Desarrollo Técnico para las Haciendas Públicas (Indetec)

Capacidades institucionales y gestión pública.

Sonia Ospina (2002:6), desde el enfoque de la evaluación de los resultados de la gestión pública en América Latina señala que existen “obstáculos técnicos y políticos” que no permiten el pleno desarrollo de la “capacidad institucional” de los Estados. Ciertamente el concepto de “capacidad” resulta ser una categoría que se caracteriza por fluidez, ambigüedad y asociación.

Para Hall (2002), la capacidad y su construcción de ella misma varían considerablemente dependiente de los referentes específicos y los valores particulares del evaluador de la gestión pública. A finales del siglo pasado, el análisis y los discursos sobre la capacidad en el sector público ha venido consolidándose desde el enfoque normativo, con lo cual la construcción de una capacidad tiene su origen en una idea de transformar permanentemente con el fin de construir que una aspiración se convierta en realidad. Se trata de la perspectiva del desarrollo sostenible, la cual solo es posible en la medida en que se desarrollen capacidades institucionales.

La capacidad no es un estado o una cualidad en si misma, es el resultado de un proceso continuo donde individuos, organizaciones e instituciones tanto de la sociedad civil como de la administración pública interactúan con la finalidad de mejorar sus habilidades de gestión, lo que incluye la identificación, atención y satisfacción de necesidades sociales de manera efectiva, eficaz y sostenible. De esta manera, tal como lo señalan Hilderbran y Grindle (1995:461) “construir una capacidad estatal efectiva significa desarrollo continuo y efectivo de utilización de recursos humanos, gestión constructiva de organización orientada a resultados, contextos institucionales que facilitan la resolución de problemas,

además de contar con condiciones económicas, políticas y sociales que ayudan a mantener esa capacidad” (Martínez T, 2020, pág. 18)

Frente a esta propuesta, el análisis de la capacidad institucional, particularmente el referido a la gestión pública, desde una perspectiva de la evaluación de la gestión pública como lo propone Ospina (2001), Chudnoswky (2015:15) refiere que en la literatura existe un consenso en que además de observar la capacidad como un proceso, debe observarse desde una visión multidimensional que integran la “la capacidad extractiva, la de implementar políticas públicas, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (Martínez, 2020: 19).

Cada una de estas dimensiones a su vez se integran por diferentes componentes, en el caso particular de la capacidad político-institucional, para Grindle (1996, citada por Repetto 2004:13) se conforma por los siguientes componentes:

1. Administrativo: Habilidad para llevar a cabo la entrega de bienes y servicios
2. Técnico: Habilidad para manejar políticas macroeconómicas y analizar opciones de política económica.
3. Político: Habilidad para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, e incorporar la participación social en las decisiones y resolución de conflictos
4. Institucional. Habilidad de los gobiernos para poner y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Martínez (2020), y siguiendo a Repetto (2004:13) y Rosas (2008:129), refiere que las “Capacidades administrativas y políticas son los componentes fundamentales de la capacidad estatal, aunque de manera muy agregada; en virtud de que las cuestiones relacionadas con el manejo macroeconómico, así como el resto de las políticas públicas, no son inherentemente a las aptitudes técnicas de los funcionarios públicos, es decir, se requiere del aspecto político, y que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal, sino también del conocimiento técnico” (Martínez, 2020:19-20).

Por su parte, Hilderbrand y Grindle (1997:34) señalan que la “capacidad institucional es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”. La complejidad de esta expresión reside en las observaciones empíricas de la acción gubernamental. En este sentido, Nilissen (2002), separa además “capacidad indicada” como potencial para cumplir las tareas y “capacidad efectiva” que refiere a la actuación o desempeño del gobierno. Por lo anterior, el análisis del Federalismo fiscal y la Deuda Subnacional resulta sustantivo desde la evaluación de la acción gubernamental.

En el ámbito de las finanzas públicas, Carrera y Rivera (2012) y Carrera y Martínez (2016) señalan que está integrada por áreas temáticas multidisciplinares y no de especialización disciplinar, cada temática constituye una subdimensión:

1. Jurídico-normativa. Normatividad formal y actividades internas como reglamentos, planes de desarrollo, normas, etc.
2. Administrativa. Refiere a la relación entre la capacidad institucional y la calidad de gestión hacendaria.
3. Política. Refiere a la participación de la ciudadanía-

4. Financiera. Integra todos los elementos relacionados con ingresos, deuda y egresos.

Por su parte, Sánchez, et al, (2003) presentan una propuesta para medir la capacidad institucional desde un enfoque de evaluación vinculado con la dimensión financiera, en la cual se consideran diversos indicadores como la oferta de servicio público, donde establece variables como cobertura de agua, de drenaje y de electricidad; asimismo, propone como indicador la autonomía financiera, que consiste en los porcentajes de ingresos propios de las entidades federativas; la eficiencia del gasto, en la que se consideran variables como el porcentaje del gasto administrativo respecto al total, los ingresos propios respecto al gasto administrativo, y de los trabajadores en el gobierno; asimismo, considera los indicadores de los mecanismos de financiamiento y de creación de infraestructura (tabla 1).

Tabla 1. Propuesta para medir la capacidad institucional desarrollado por (Sánchez, et al, 200)

Indicador	Variables
Oferta de servicio público	1.1. Cobertura de agua 1.2. Cobertura de drenaje 1.3. Cobertura de electricidad
Autonomía financiera	2.1. Porcentaje de ingresos propios (IP/IT)
Eficiencia en gasto	3.1 Porcentaje de gasto administrativo (GA/GT) 3.2 Porcentaje de ingresos propios con respecto al gasto administrativo (IP/GA) 3.3 Trabajadores en el gobierno (PT/TG)
Mecanismos de financiamiento	4.1. Endeudamiento en el gobierno (DI/GT) 4.2. Presión Fiscal (IP/PT)
Creación de infraestructura	5.1. Porcentaje de gasto en obra pública (GOP/GT)

Abreviaturas: IP=Ingresos Propios, IT=Ingresos Totales, GT=Gastos Totales, GA=Gastos Administrativos, PT=Población Total, TG=Personal Ocupado en actividades de gobierno, DI=Deuda en la cuenta de Ingresos, GOP: Gasto en Obra Pública

Fuente: Tomado de Sánchez, Antonio; Tovar, Édgar y Sánchez Antonia (2003:55). Evaluación de desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal". Gestión Municipal, año 1.1. Universidad de Guadalajara, Jalisco

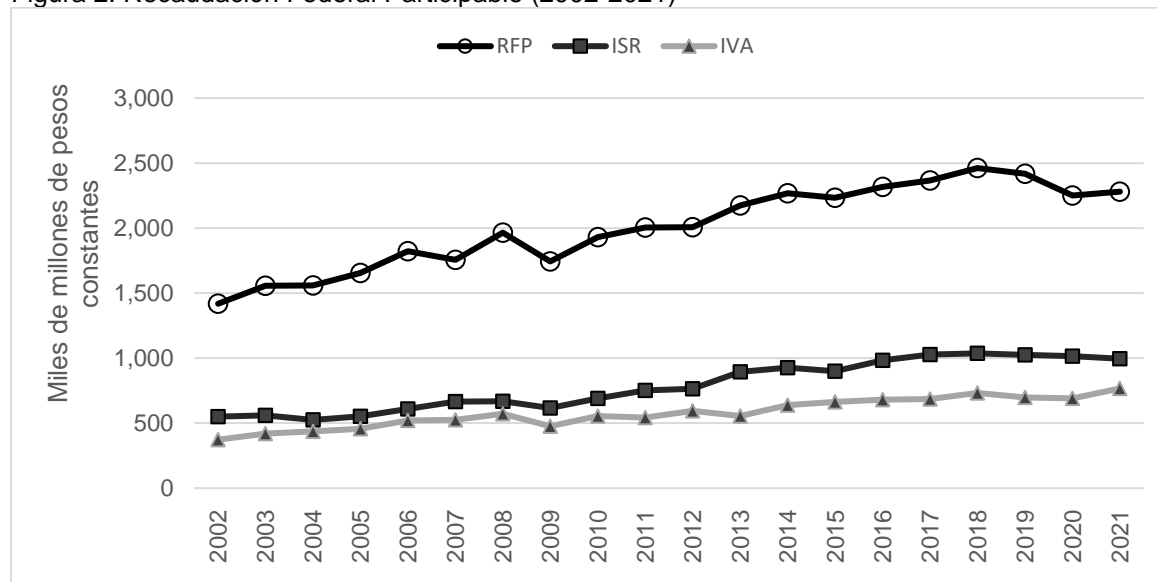
Recaudación Federal Participable y gasto público federalizado

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 2° establece que la Recaudación Federal Participable (RFP) es la que obtiene la Federación por los impuestos, y derechos de minería, menos las devoluciones correspondientes, con algunas exclusiones como: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) derivado de salarios por la prestación de servicios personales subordinados causados por servidores públicos de la Federación de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ade-

más de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y municipales; la recaudación obtenida de los derechos extraordinario de minería establecidos en la Ley de Derechos; los incentivos establecidos en convenios de colaboración en materia fiscal; el impuesto sobre automóviles nuevos; y los recursos públicos obtenidos según lo indicado en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El comportamiento de la RFP ha sido ascendente durante los últimos años (con excepción de 2019-2020), los principales ingresos de dicha recaudación se componen a través del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) quienes también mostraron una tendencia ascendente (Figura 2).

Figura 2. Recaudación Federal Participable (2002-2021)



Nota: Pesos constantes con base en el Índice de Precios Implícitos del PIB. 2013=100

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

La RFP ha representado más de la mitad de los ingresos del sector público presupuestario durante las últimas dos décadas (57% promedio de 2002-2021), de acuerdo con las estadísticas de la (SHCP, 2022) de tal forma que los principales ingresos del sector público provienen de federación. Sin embargo, del gasto total del sector público sólo se

destinó 33% en promedio al gasto federalizado respecto al gasto neto total del sector público presupuestario.

Por su parte, los ingresos del sector público presupuestario son distribuidos mediante dos grandes rubros: Gasto Programable y Gasto No Programable, en el primero, se consideran la transferencias de recursos a las entidades federativas mediante el Ramo 33, de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios que comprende los recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y sus municipios, donde la ejecución del gasto es condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos para cada tipo de aportación establecida en la LCF (1978).

En el Gasto No Programable se consideran las transferencias de recursos a las entidades federativas mediante el Ramo 28 de Participaciones Federales para entidades Federativas y municipios y consisten en incentivos económicos, de acuerdo a la LCF los Convenios de Adhesión al SNCF y sus anexos, además de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, es importante destacar que este tipo de recursos no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, por lo que su uso es discrecional, siempre y cuando se sujete a la normatividad estatal.

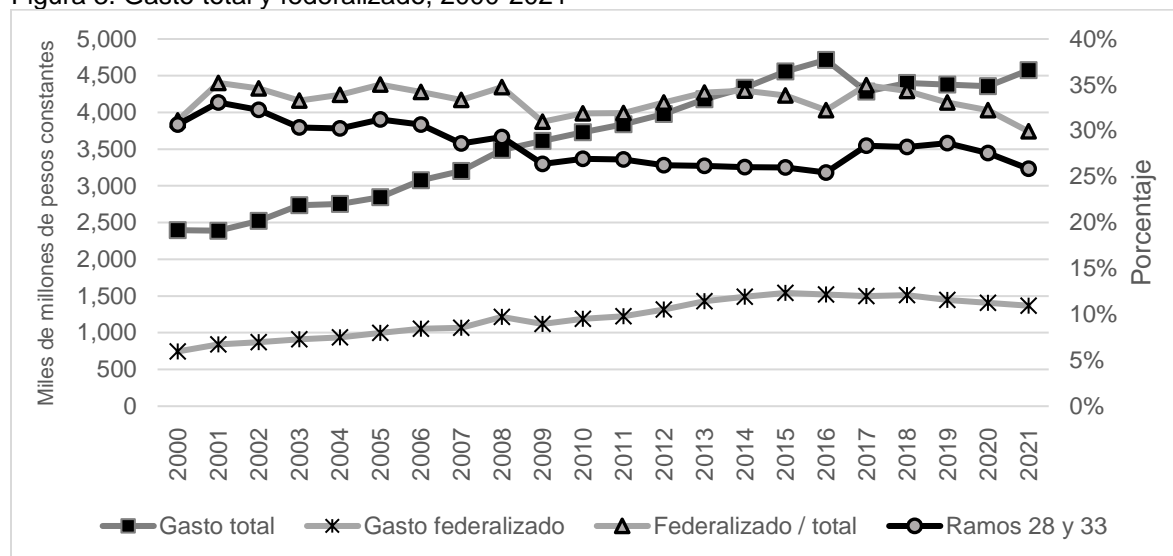
En el análisis de los recursos federales destinados a las entidades federativas y municipios se apreció una tendencia descendente (gráfico 1), mientras que el gasto del sector público total mostró creció de 2000 a 2016, los recursos destinados a la federación crecieron en menor proporción y de 2016 a 2021 disminuyeron de tal forma que el gasto

real federalizado de 2021 correspondió al asignado durante 2011, lo que refleja una asignación de recursos reales a las entidades federativas de hace una década, lo que implica una menor de recursos federales a las entidades federativas.

El gasto federalizado se compone principalmente de los Ramos 28 y 33 que corresponden a las participaciones y aportaciones federales, respectivamente, los cuales mostraron una tendencia descendente desde 2002 en la participación porcentual de los recursos destinados a estos ramos respecto al gasto del sector público presupuestario total, mientras que en el año 2000 representaron 99% por del gasto federal, en 2021 representaron 86%, propiciado por el incremento de subsidios y convenios con las entidades federativas y municipios del país (figura 3).

En el análisis de la distribución del gasto federalizado por entidad federativa, distribuido mediante los Ramos 28 y 33, se apreció que las entidades que mayores recursos obtuvieron por el concepto de participaciones federales fueron el estado de México, la Ciudad de México, Veracruz y Jalisco, estas cuatro entidades recibieron en conjunto, 37% y 33% de las participaciones y aportaciones federales, respectivamente, entregadas a todas las entidades federativas durante 2021, lo que muestra una alta concentración de recursos públicos en solo cuatro entidades. En contraste 46% y 42% de las participaciones y aportaciones federales, respectivamente, son distribuidas a 22 entidades federativas (figura 3).

Figura 3. Gasto total y federalizado, 2000-2021



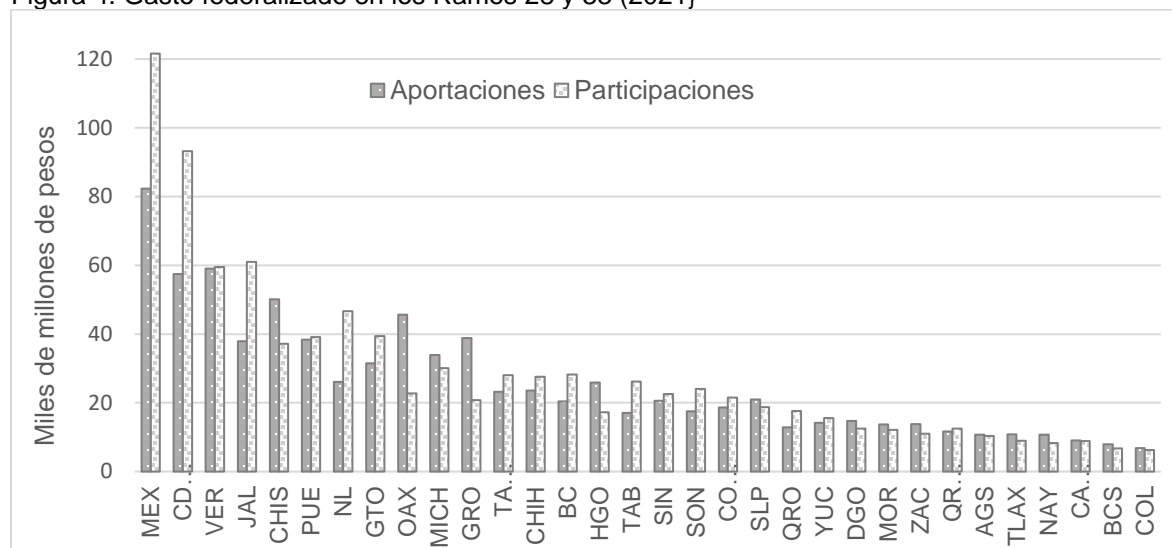
Nota: Pesos constantes con base en el Índice de Precios Implícitos del PIB. 2013=100

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

Las entidades federativas que recibieron menores recursos federales fueron Baja California Sur y Colima que recibieron menos del 1% de las participaciones y aportaciones federales entregadas a cada entidad.

Uno de los factores considerados en la distribución las aportaciones es el número de habitantes y sus condiciones de pobreza, las entidades federativas que tuvieron mayor población en condiciones de pobreza extrema durante 2020 fueron Chiapas (29%), Guerrero (25.5%) y Puebla (20.6%), las cuales recibieron 4.2%, 2.9% y 1.8% de las aportaciones totales entregadas a las entidades federativas. La entidad federativa que recibió mayores recursos por aportaciones federales (11.7%) fue el estado de México donde 8.2% de su población vive en condiciones de pobreza extrema (figuras 4 y 5).

Figura 4. Gasto federalizado en los Ramos 28 y 33 (2021)

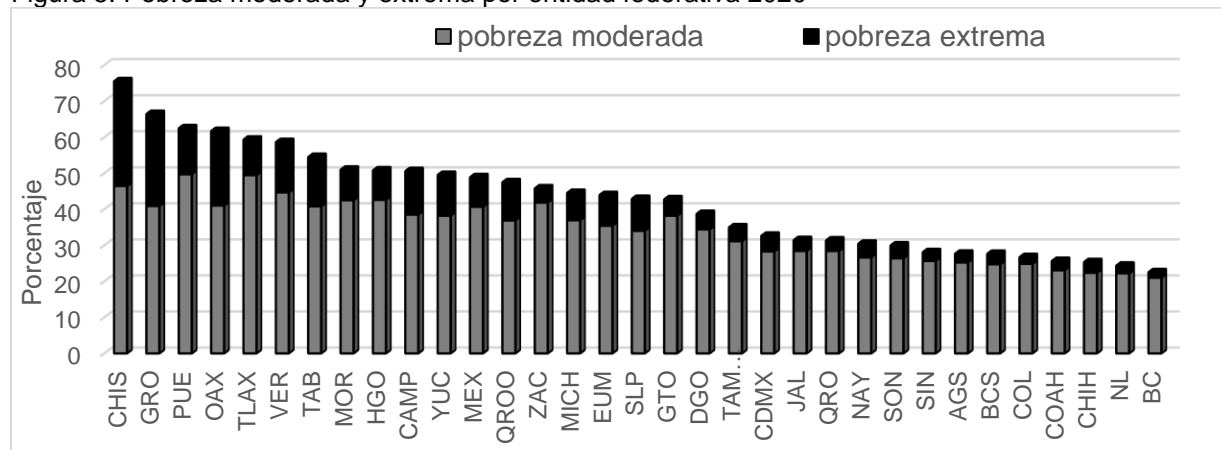


Nota: Pesos constantes con base en el Índice de Precios Implícitos del PIB. 2013=100

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

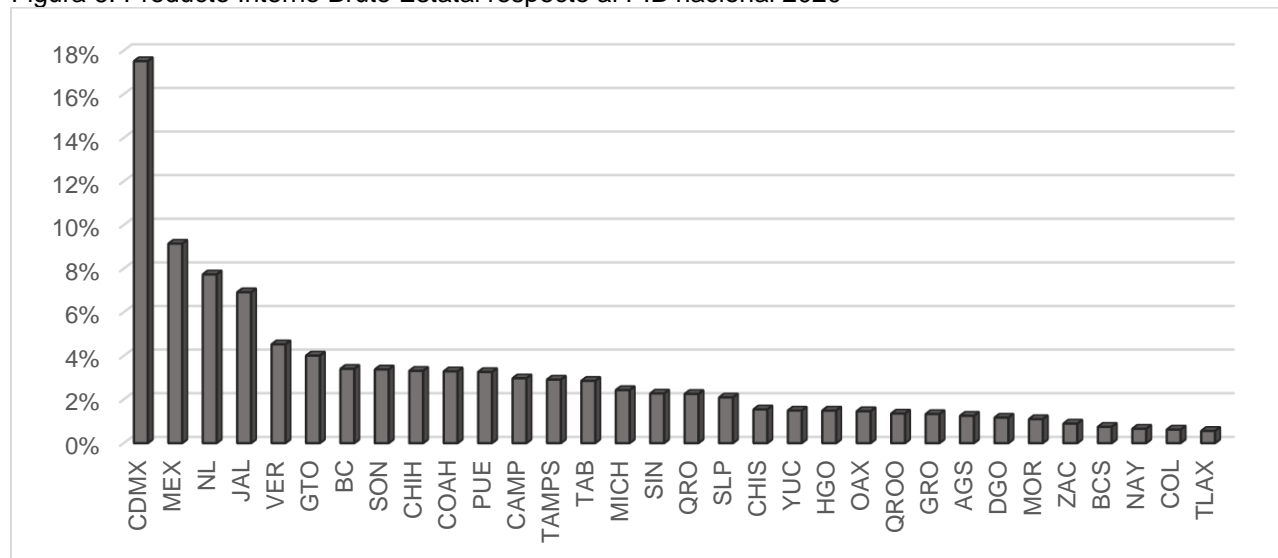
En cuanto a la distribución de los recursos distribuidos en 2020 mediante el Ramo 28 de participaciones federales a las entidades federativas, el factor de mayor representación para su determinación es la participación del PIB de cada entidad federativa respecto al PIB nacional, por ello, en dicho análisis se apreció que las entidades con mayor participación del PIB fueron: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Guanajuato, estas seis entidades generaron la mitad del PIB nacional (gráfico 5), los ingresos por las diversas actividades económicas del país se encuentran centralizados principalmente, en la Ciudad de México (17.5%) y el estado de México (9.15%), además, son las dos entidades que reciben los mayores recursos federales, al recibir 8.6% y 11.7% del gasto federalizado total, respectivamente (figura 4).

Figura 5. Pobreza moderada y extrema por entidad federativa 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Medición de la pobreza 2020. Anexo estadístico

Figura 6. Producto Interno Bruto Estatal respecto al PIB nacional 2020

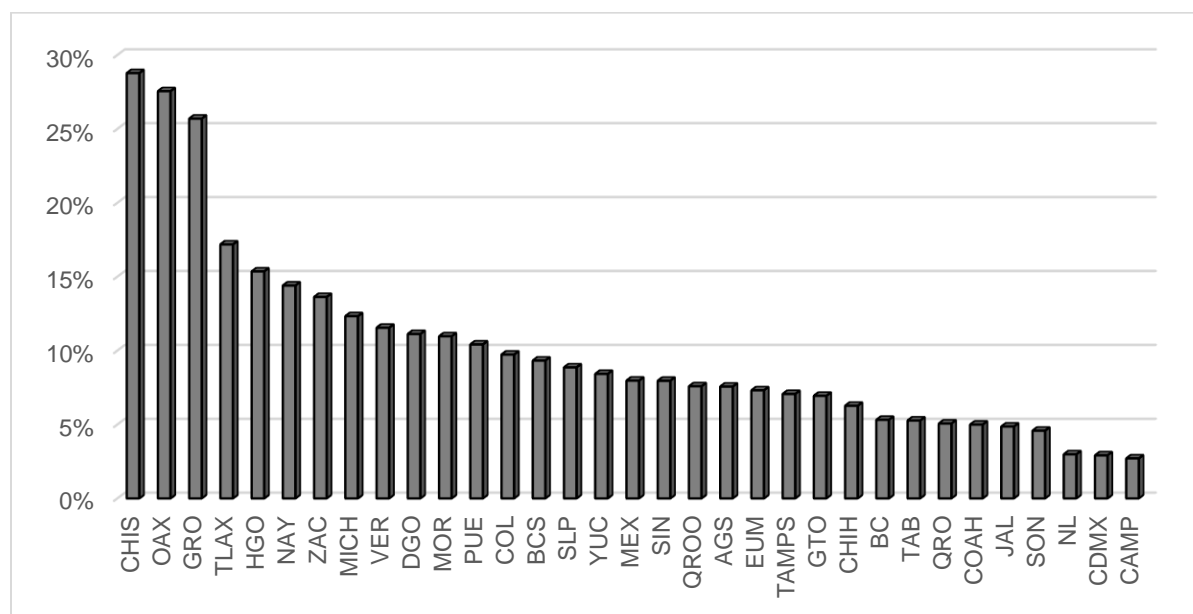


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

Por otra parte, al considerar el ingreso que reciben las entidades federativas mediante los recursos de la federación se apreció que Chiapas, al ser la entidad federativa con mayor pobreza moderada y extrema y que solo aportó 1.55% del PIB nacional, los recursos federales recibidos representaron 29% de su PIB, por lo que fue la entidad con mayor participación del gasto federalizado respecto al PIB. Caso similar se apreció en Oaxaca

y Guerrero con altos índices de pobreza moderada, reducida participación en el PIB nacional (1.46% y 1.33%, respectivamente), de tal forma que el gasto federalizado representó poco más de la cuarta parte de su PIB durante 2020. Situación que contrasta con el promedio del gasto federalizado respecto al PIB que ha sido inferior a 10% durante 2003-2020 (figuras 4, 5, 6 y 7).

Figura 7. Gasto federalizado por entidad federativa respecto a su PIB 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de cuentas Nacionales

El análisis anterior mostró que la recaudación federal se centró principalmente, en las entidades federativas con mayor aportación al PIB, asimismo, fueron las entidades que recibieron mayores recursos federales, en el caso de las entidades con mayores niveles de pobreza moderada y extrema recibieron recursos federalizados que tuvieron alta participación en su PIB, debido principalmente, a que estos tienen reducida participación en el PIB, por ello, es importante analizar las condiciones financieras y nivel de endeudamiento de las entidades que recibieron menores recursos por parte de la federación.

Por otra parte, para obtener mayores recursos las entidades federativas han recurrido la deuda subnacional que “incluye las obligaciones financieras contraídas por los gobiernos estatales y municipales, así como aquellas contratadas por los entes públicos de ambas órdenes de gobierno” (CEFP, 2020: 2)

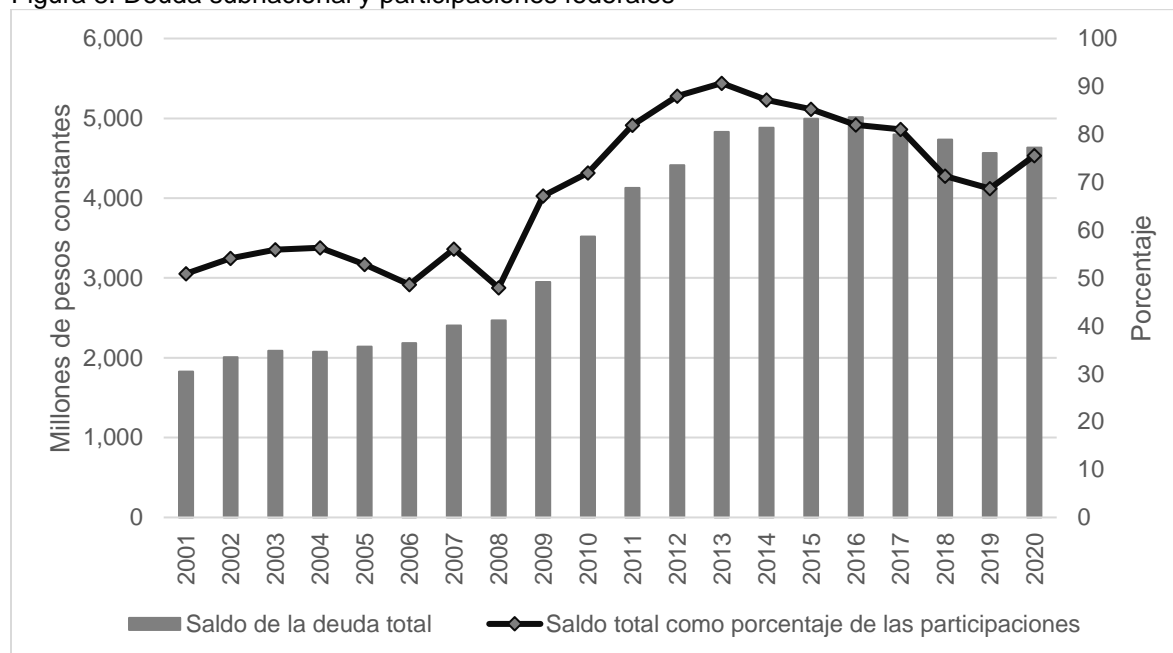
La deuda subnacional se realizó principalmente (56%) a través de empréstitos diversos (que comprende emisiones bursátiles, fideicomisos y otros) y el resto a través de instituciones bancarias (44%) representadas por la banca comercial (31.7%) y la banca de desarrollo (12.7%) (INEGI, 2022b).

La deuda subnacional mostró una tendencia ascendente durante los años 2001-2015, con crecimiento reales de hasta 19% durante 2009 y 2010, es a partir de 2016 donde la deuda permaneció constante en términos reales y disminuyó 4% durante 2017 y 2019, para el año 2020 se incrementó 1%, sin embargo, no se alcanzaron los niveles de la deuda de 2015. Es importante apreciar que la deuda subnacional fue superior al 80% de las participaciones federales que recibieron las entidades federativas durante 2011 a 2017, y de hasta 90.7% en 2017, situación que reflejó que las entidades federativas tenían comprometidas las futuras percepciones de sus participaciones federales que como se señaló anteriormente, son recursos que su uso no es condicionado por la federación (gráfico 7).

El menor endeudamiento presentado a partir de 2017 se atribuyó en parte, a la publicación del Decreto de creación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios publicada en abril de 2016, creada con el objetivo el establecimiento de criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que sean el

marco regulatorio para las entidades federativas y los municipios, incluyendo a sus entes públicos con el fin de dar un manejo sostenible de sus finanzas públicas (figura 8).

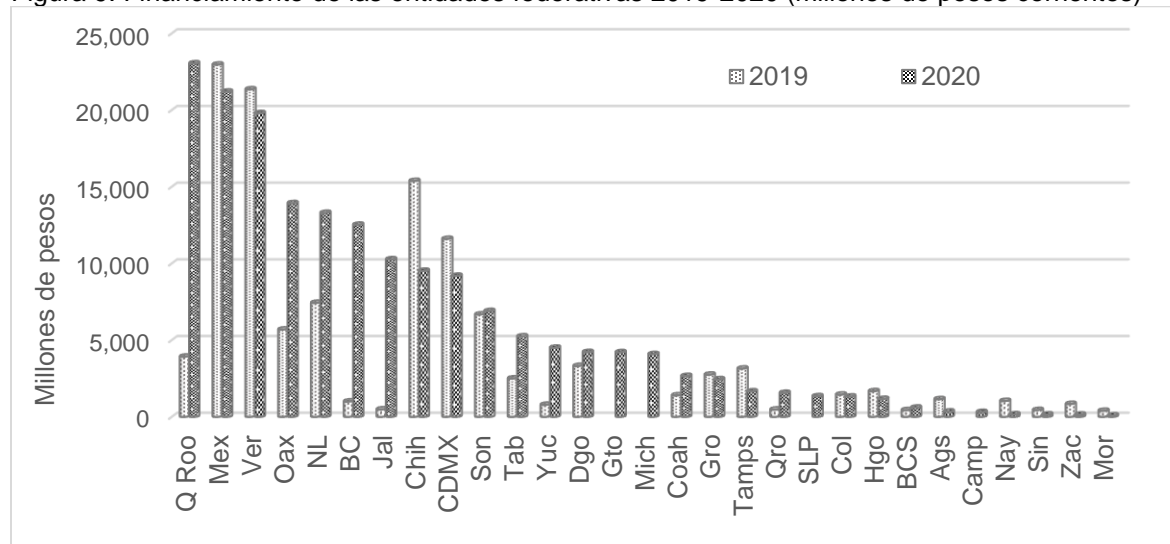
Figura 8. Deuda subnacional y participaciones federales



Nota: Pesos constantes con base en el Índice de Precios Implícitos del PIB. 2013=100
 Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP. Estadísticas oportunas de finanzas públicas.

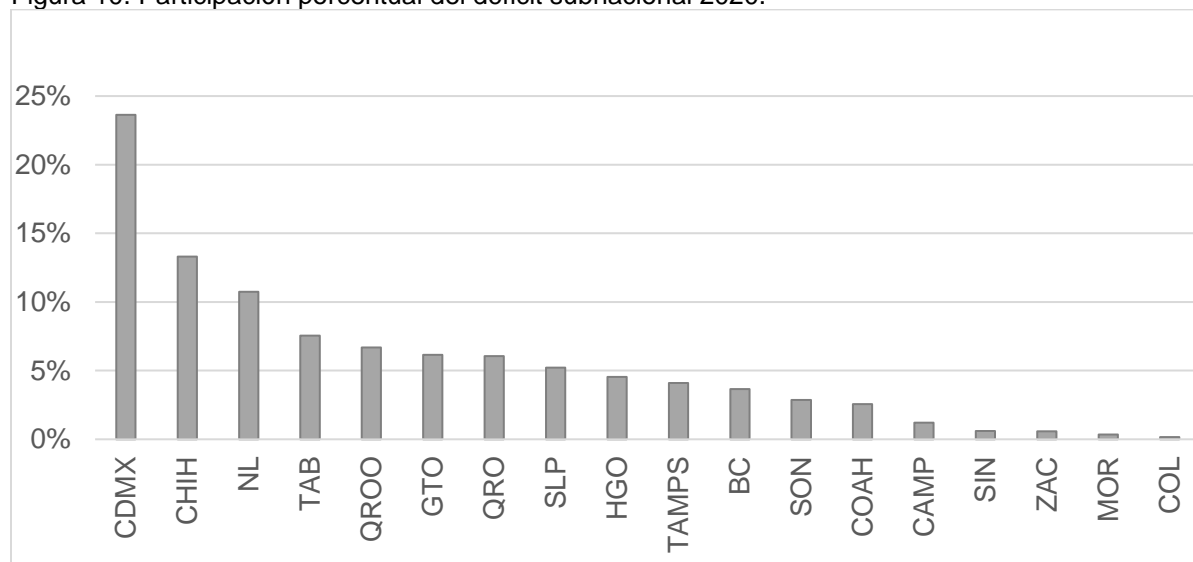
Las entidades federativas con mayor endeudamiento durante 2020 fueron Quintana Roo, estado de México, Veracruz, Oaxaca y Nuevo León, que en conjunto representaron 52% de la deuda subnacional de 2020, asimismo, se puede apreciar que las entidades con mayor endeudamiento de 2020 (excepto Quintana Roo y Oaxaca) han sido las entidades que mayor PIBE han registrado y representaron mayor proporción de los recursos públicos mediante las participaciones federales (gráfico 8). Por otra parte, las entidades que registraron mayor déficit subnacional durante 2020 fueron la Ciudad de México, Chihuahua, Nuevo León y Tabasco que en conjunto representaron 55%, el resto del déficit se encontró en 14 entidades (figuras 9 y 10).

Figura 9. Financiamiento de las entidades federativas 2019-2020 (millones de pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Finanzas públicas estatales

Figura 10. Participación porcentual del déficit subnacional 2020.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Finanzas públicas estatales

Finalmente, los recursos federales transferidos a las entidades federativas han sido insuficientes para fomentar su desarrollo socio económico, por lo que han recurrido a fuertes endeudamientos, en el caso de la Ciudad de México, que es la entidad con mayor independencia de los recursos federales respecto a las otras entidades, sin embargo, la

mitad de sus recursos han dependido de los recursos federales y en 2020 participó con prácticamente la cuarta parte de la deuda subnacional de México

Conclusiones

La descentralización del gasto público requiere ser una herramienta que propicie un desarrollo de capacidades institucionales de gobiernos locales y federales para el sostenimiento de las finanzas públicas que aseguren la atención de necesidades sociales. El primer eslabón de esta debilidad se aborda a partir del análisis del marco normativo que le dio origen y que ha estado sometido a múltiples cambios propios de un complejo y turbulento escenario político-económico.

El federalismo fiscal, no es sólo un mecanismo de transferencia de recursos, se trata de una cualidad estructural de la acción de gobierno en la distribución y administración de los recursos que el gobierno federal otorga a las entidades federativas. Para ello, se precisa de un andamiaje institucional (instrumentos y dependencias) que posibiliten una coordinación entre gobiernos locales y federales.

En el caso mexicano, la coordinación fiscal es un entramado de acuerdos institucionales que expone un laberinto que debilita la acción de los gobiernos locales y federales e impide el desarrollo de capacidades institucionales para lograr una sostenibilidad en las finanzas públicas e incluso ponen en riesgo la atención de las necesidades sociales. Este entramado tiene su origen justo en el diseño institucional del Estado Mexicano.

En el estudio del gasto federalizado se apreció, por un lado, una alta concentración de los recursos en cinco entidades federativas, y por otro lado, una orientación redistributiva de la riqueza, beneficiando a los estados que más aportan a la Federación y mediante las aportaciones federales benefició a las entidades con mayores necesidades económicas y sociales, sin embargo, estas entidades continúan con altos niveles de la población viviendo en condiciones de pobreza extrema.

Finalmente, se apreció una alta dependencia de las entidades federativas de los recursos federales, concentración de recursos públicos en pocas entidades federativas y altos niveles de endeudamiento de las entidades federativas, con base a la percepción de las participaciones federales, lo que implica la necesidad de revisar los parámetros y coeficientes establecidos en la distribución de los recursos federales con mayor igualdad y equidad que impulsen las actividades productivas en las entidades.

Lista de referencias

Astudillo, M. (2009), *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*, UNAM-

IIE

Carrera, A. P. & Martínez, M. G. (2016). Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera. Resultados recientes y elementos para su fortalecimiento (2009-2011), IHAEM, México.

Carrera, A. P. & Rivera, G. (2012). Diagnóstico institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, IHAEM, México.

Castañeda, O. R. (2003). Federalismo Hacendario. Edición Especial Conmemorativa 30 Años al Servicio de las Haciendas Públicas. Indetec, pp. 26-41

Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2021), Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México. Tercer trimestre 2021. Cámara de Diputados LXV Legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. 14 de septiembre de 2021. CEFP/054/2021

Chudnowsky, M. (2015). "Introducción. Porqué <<capacidades estatales>> y esta selección para comprenderlas" en Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales, CAF, Banca de Desarrollo de América Latina, Argentina.

Gindle, M. S. & Hildebrand, M. E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector, What Can be done? En Public Administration and Development.

Hall, J. S. (2002). "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance" en Public Organization Review. A Global Journal, 2, 2002, Kluwer Academic Publishers pp. 23-43

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022a). Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

----- (2022b) Finanzas públicas estatales. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Ley de Coordinación Fiscal (1978). Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. (30 de enero de 2018).

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Martínez, T. M. (2020). Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2027. Ciudad de México: Instituto Hacendario del Estado de México. "Centro José María Morelos y Pavón", sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Memoria Teórica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 2020-2021, Instituto para el Desarrollo Técnico para las Haciendas Públicas (Indetec). https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Memoria_Tecnica/memoria2021.pd

Nelissen, N. (2002). "The Administrative Capacity of New Types of Governance" en Public Organization Revle: A Global Journal 2., Kluwer Academic Publisher, pp. 5-22.

Ospina, S. B. (2001). "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano" en Revista del CLAD Reforma y Democracia

Ospina, S. B. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. New York University: VII Congreso internacional del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Quiñónez, S. A., Moranchel, P. M., & Morales, F. E. (2019). "Federalismo Fiscal de México en la Cuarta Transformación", en Penso, Garibay, Desarrollo y presupuestos públicos en México en la Cuarta Transformación (comps.), México: Hesss grupo editorial, pp. 39-60

Repetto, Fabián (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 1-52

Rosas, Angelica (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en Política y Cultura, otoño, No. 30, PP. 119-134

Sánchez, A., Tovar, E., & Sánchez, A. (2003). Evaluación de desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacían una política regional municipal". Gestión Municipal, año 1.1 Universidad de Guadalajara, Jalisco.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2022), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

Serna de la Garza, J. M. (2004). Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México. México: IIJ UNAM

Serna, de la Garza (2016) El Sistema federal mexicano: trayectoria y características. Secretaria de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM