

## FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: LA LENTA O NULA CONVERGENCIA

POST SCRIPTUM\*

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO\*\*

Presentaremos aquí una valoración del avance que se ha tenido en el federalismo fiscal y sobre todo en la senda que podría seguirse para avanzar de manera ordenada hacia un país donde las inequidades existentes en materia fiscal sean superadas y donde independientemente de la región o entidad federativa en la que viva el ciudadano pueda acceder a una mejora en calidad de vida presente y futura.

Dentro de los principales hallazgos presentados en nuestro texto “Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia?” publicado en 2018 se observó, mediante la estimación de los índices de convergencia beta y sigma, un proceso no convergente entre las Entidades Federativas (EF) durante el periodo 2003-2015, situación que se enmarcaba por una ampliación de brechas en el desempeño económico y ciertos aspectos relacionados con el bienestar. Así mismo, se detalla la ampliación de los recursos federalizados a las entidades denotando una distribución que resultaba relativamente progresiva, pero con limitaciones para lograr compensar el proceso divergente. De forma adicional se dio cuenta de que el cambio en la composición de la matriz productiva es un elemento que puede apoyar el desarrollo de las regiones, acompañado de la consolidación de infraestructura y el desarrollo humano.

De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo tiene por objetivo establecer si se han dado las condiciones en los últimos años para pensar en un cambio de magnitud y velocidad a la convergencia o bien en el sentido contrario, partiendo de la revisión de los datos relativos al crecimiento

\* Post scriptum al capítulo “Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia?” (Ramírez, 2018).

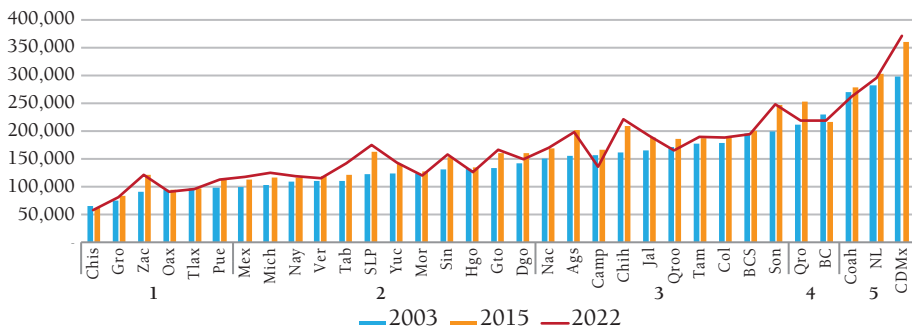
\*\* Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

económico de las entidades, su estructura productiva y una actualización del cálculo de sigma y beta para el periodo de 2015 a 2022, además de realizar una proyección del desempeño de las entidades a 2050.

De acuerdo con los datos de la información económica de las entidades federativas para el periodo 2003-2022 (gráfica 1), se pueden realizar algunas precisiones:

- a) En la gráfica se presentan las entidades ordenadas de menor a mayor PIB per cápita (PIBepc), tomando como referencia los datos de 2003 y 2015 son ilustrados por las barras, mientras que los correspondientes a 2022 se muestran con la línea.
- b) La gráfica presenta dos agrupaciones, la primera en función del PIBepc que denota cinco grupos: el primero con seis EF que en 2003 estaban por debajo de los \$100,000; el segundo con 12 EF con un PIBepc no mayor a los \$150,000; el tercero integrado por 9 EF con un PIBepc entre \$150,000 y \$200,000; el cuarto con 2 EF con una cantidad menor a los \$250,000 y por último el quinto integrado por 3 EF con una cantidad mayor a los \$250,000.

GRÁFICA 1  
 PIB PER-CÁPITA 32 ENTIDADES FEDERATIVAS  
 AÑOS 2003, 2015 Y 2022 (PESOS A PRECIOS DE 2018)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

- c) La segunda agrupación se da por el desempeño que han tenido las EF sobre su PIBepc en los años mencionados. Se pueden observar a Chiapas (Chis), Oaxaca (Oax), Tlaxcala (Tlax), Morelos (Mor), Hidalgo (Hgo), Campeche (Camp), Quintana Roo (Qroo), Baja California Sur (BCS), Baja California (BC) y Coahuila (Coah), entidades que tienen la coincidencia de haber presentado un desempeño económico que los llevó a tener menor PIBepc para 2022 del

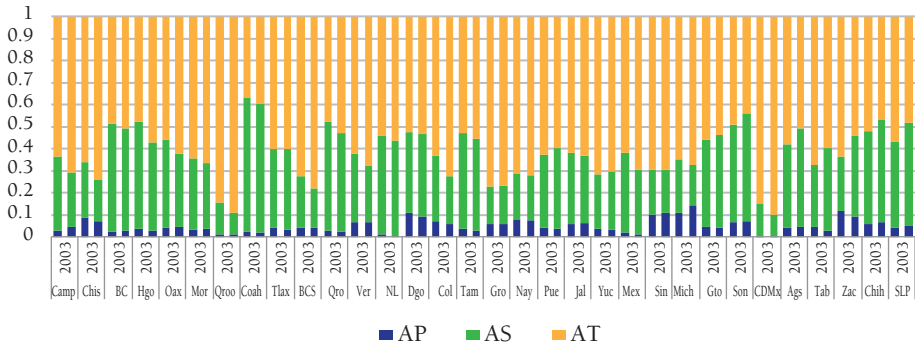
registrado en 2003. Las siguientes entidades presentaron una tasa de crecimiento promedio todo el periodo de 2003-2022 menor al 1%: Guerrero (Gro), Puebla (Pue), Estado de México (Mex), Nayarit (Nay), Veracruz (Ver), Yucatán (Yuc), Durango (Dgo), Jalisco (Jal), Tamaulipas (Tam), Colima (Col) Queretaro (Qro) y Nuevo León (NL). Las siguientes entidades presentaron una tasa de crecimiento promedio entre 1% y 1.49%: Michoacán (Mich), Tabasco (Tab), Sinaloa (Sin), Guanajuato (Gto), Aguascalientes (Ags), Sonora (Son) y Ciudad de México (CDMX); y Zacatecas (Zac), San Luis Potosí (SLP) y Chihuahua (Chih) tuvieron una tasa de crecimiento promedio mayor al 1.5%.

- d) El grueso de las entidades federativas que tuvieron un avance, éste fue más amplio en el periodo de 2003 a 2015 que en el de 2015 a 2022. En el caso de Zacatecas, de 2003 a 2015 presentó una tasa promedio de crecimiento per cápita de 2.7% anual, mientras que en el periodo de 2015 a 2022 su tasa de crecimiento per cápita promedio anual fue de -0.04%. Para el caso de San Luis Potosí, sus tasas de crecimiento per cápita fueron de 2.7% y 1.0%, respectivamente; y en el caso de Chihuahua 2.4% y 0.9%, respectivamente. El caso de Tabasco destaca por su desempeño marcadamente mejor en el periodo de 2015 a 2022, situación que es posiblemente adjudicable al Megaproyecto de Dos Bocas que resultó más costoso de lo que originalmente se había estimado.

En cuanto a la estructura del PIB de las entidades es relevante mencionar que en los últimos años se ha retrocedido en la matriz productiva del país, ya que en promedio para 2022 el registro de la proporción de las actividades primarias es similar al de 2003 y el de las actividades secundarias es menor, mientras que las terciarias ganaron espacio. En el detalle se pueden establecer algunas precisiones relevantes (gráfica 2).

- a) De las tres entidades que presentaron las mayores tasas de crecimiento promedio en el periodo también tuvieron una ampliación importante en la parte proporcional de actividades secundarias. De hecho, si se toma en consideración el cambio que se observó en la proporción de dichas actividades y el desempeño económico medido por la variación porcentual del PIBepc, aquellas entidades que ampliaron su proporción en promedio presentan una tasa de crecimiento del 1.2%, mientras que las que presentan una reducción, su tasa es del 0.24%. Estos resultados son coincidentes con la teoría, al establecer que la industrialización mejora las condiciones de crecimiento per cápita.

GRÁFICA 2  
CONFORMACIÓN DEL PIB<sub>E</sub> (2003, 2015)



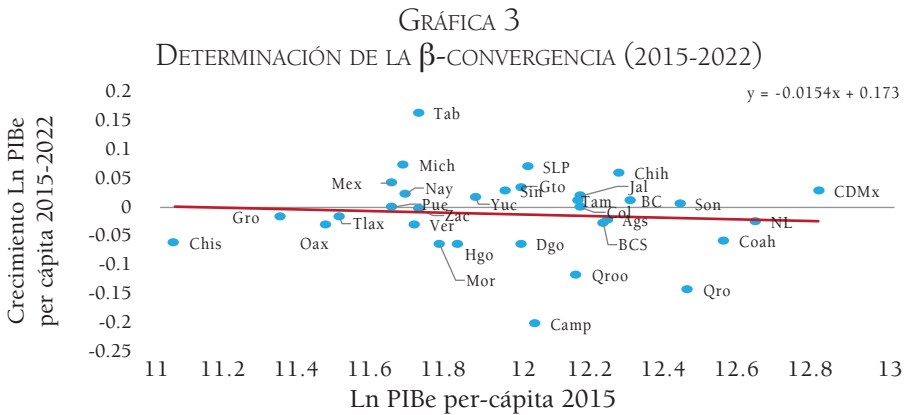
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

- b) En las entidades que tienen una participación de las actividades primarias por arriba del promedio, también presentan un desempeño económico no satisfactorio como es el caso de Chiapas, Guerrero, Campeche y Oaxaca. Por su parte, Michoacán y Sinaloa, aun cuando tienen una participación de las actividades primarias de 14% y 11%, respectivamente, su desempeño económico es aceptable y quizás esté relacionado al comercio internacional, ya que más del 60% de las exportaciones de ambas entidades corresponde al sector primario.
- c) En cuanto al sector terciario habría que decir que algunas entidades empezaron la tercerización antes de haberse industrializado, tal es el caso de Quintana Roo y Baja California Sur, entidades que tienen conocidos antecedentes en el sector servicios. La Ciudad de México es un caso de interés debido a que presenta una marcada incidencia por los servicios, lo cual es positivo en la medida que van más allá de los tradicionales y se inscriben en servicios modernos de gran rentabilidad, relacionados con el sector financiero, servicios profesionales científicos y técnicos, apoyo a negocios y servicios cooperativos.

Dos aspectos adicionales son importantes para matizar el desempeño económico y la diferencia en el nivel de producto per cápita. Por una parte, existe una alta concentración de las exportaciones: en 2015 y 2022 las exportaciones de 20 de las entidades no fueron mayores al 8.5% del total, mientras que cinco de ellas (Chihuahua, Baja California, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) exportan más del 50%. Por la otra, el nivel de trabajo

informal es altamente marcado en las cinco entidades de menor PIBepc. Siguiendo la clasificación por grupo de la gráfica 1, en promedio el trabajo informal es del 73.13%, 59.63%, 44.96%, 39.67% y 38.59% respectivamente, lo que establece una restricción para mejorar el nivel de producto per cápita y el desempeño económico.

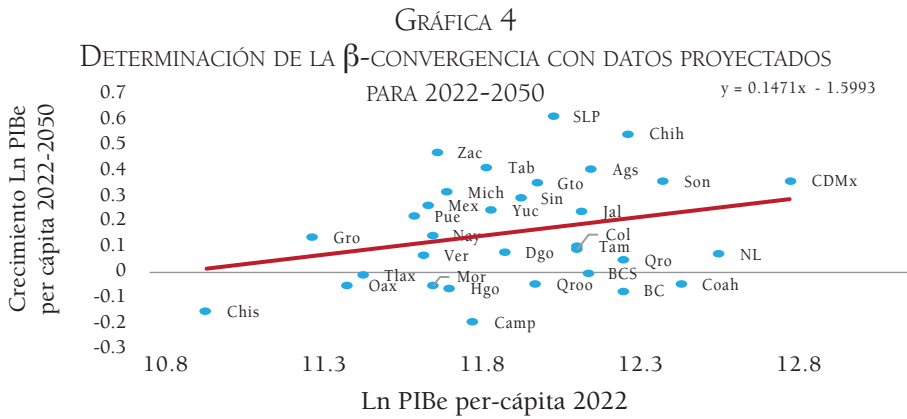
¿Qué tan amplias son las brechas entre las entidades federativas? Es posible establecer que en el extremo las brechas se han ampliado, mientras que en los medios son menos intensas. De acuerdo con la propuesta del cálculo de  $\sigma$ -convergencia propuesto por Sala-I-Martín (1994: 194) si la dispersión del PIBepc se disminuye con el paso del tiempo se está ante un proceso de convergencia. En 2003 el valor de  $\sigma$ -convergencia fue de 0.3756, para 2015 de 0.3911 y en 2022 de 0.3909, lo que implica una pequeña corrección que fue acompañada de un menor PIBepc. Suponiendo que se mantenga la tasa de crecimiento promedio del periodo 2003-2022 para cada entidad federativa, en 2050 la  $\sigma$ -convergencia sería de 0.4912, situación que denota un proceso divergente en el cual se ampliarán aún más las brechas entre las EF.



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

En las gráficas 3 y 4 se presenta la  $\beta$ -convergencia para las 32 entidades que integran a México. En la gráfica 3 el periodo 2015-2022 y en la gráfica 4 una proyección al 2050 basada en el desempeño económico promedio observado de 2003 a 2022. De acuerdo con Barro y Sala-I-Martin (1991) una  $\beta$  con un signo positivo ofrece evidencia de un proceso de convergencia. Pues bien, tomando como base el PIBepc de 2015 y el crecimiento registrado a 2022 es posible apreciar que la  $\beta$  tiene un signo negativo pero con un coeficiente bajo, lo que podría indicar un proceso en extremo lento

de convergencia, pero la dispersión que se ha dado en el desempeño de las entidades a lo largo de los últimos 19 años y proyectado para 2050 ofrece una  $\beta$  positiva con un valor de 0.1471, lo que indica que de mantenerse la tendencia observada no conduce a la convergencia.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2024).

Desde 2018 hasta el presente se ha tenido poca claridad para lograr una política que sea capaz de reducir las brechas entre las entidades. Dos acciones que son necesarias para avanzar en este sentido tienen que ver con el desarrollo de infraestructura y capital humano. En el primer caso en los últimos años se han realizado inversiones cuantiosas en megaproyectos que se consideran pueden modificar las condiciones del sureste del país, sin embargo el problema es que son proyectos que han consumido una cantidad importante de recursos que se han obtenido mediante la reducción de otras inversiones en infraestructura y del gasto público en otras actividades como es la educación y la salud. El gasto en inversión de obra pública se ha concentrado de acuerdo con el CIEP (2022) en el sector de energía y combustibles, con cerca del 78% en promedio para el periodo de 2014 a 2023.

Si bien es posible que cualquier tipo de inversión en infraestructura sea positiva, no todas impactan en el ámbito productivo, por lo que es importante que los recursos públicos atiendan las grandes obras de infraestructura que son más cercanas al ciudadano de a pie como las que detalla el IMCO (2023) en su índice de competitividad, que están relacionadas en aspectos como el acceso al internet y la buena condición de los caminos.

Al revisar los indicadores en materia de educación se observa también una brecha si se toma como parámetro el nivel de educación o los años

promedio de escolaridad. En ambos casos, los resultados al menos en los extremos son similares a los mostrados en la gráfica 1, con el inconveniente de que el gasto en educación ha tomado una tendencia a la baja: de acuerdo con información de la SHCP el presupuesto para educación en 2015 representaba un 30% del gasto social y para 2022 fue solo del 24%, en términos reales a precios de 2018 incluso fue menor.

En los próximos años se comprobará el impacto que puede tener el gasto en infraestructura para mejorar la convergencia entre las entidades, aun cuando no es la primera vez que se le da atención a la región Sur-Sureste con una estrategia similar (Ávila y Cedeño, 2021) a la instrumentada por el gobierno de AMLO. Es recomendable que se continúe con una estrategia de infraestructura para mejorar la integración con los mercados nacional e internacional y ofrecer alternativas suficientes para avanzar en una menor condición de trabajo informal. Además, hay que desplegar una mayor y mejor política educativa que sirva para mejorar la acumulación de capital humano en las diferentes regiones; todo lo cual debería de estar acompañado de una política sectorial que busque una relación sinérgica entre las actividades primarias, secundarias y terciarias.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Lázaro y Cedeño, Manuel (2021), “El desarrollo regional en el marco de los megaproyectos en el sureste de México”, en Venegas Herrera, María Amparo del Carmen et al. (coords.), *Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial*, (Vol. III), UNAM, IIEc.
- Barro, Robert y Sala-I-Martin, Xavier (1991), “Convergence across states and regions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991(1), pp. 107-182.
- CIEP (2022), *Importancia de la infraestructura, el presupuesto en obra públicas 2013-2023*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.
- IMCO (2023), *Índice de Competitividad Estatal 2023*, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- INEGI (2024), *Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales. PIB por entidad federativa*, en: <https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10000215#D10000215>
- Ramírez Cedillo, Eduardo (2018), “Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Sala-I-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, 2da edición, Antoni Bosch Editor.