

REPERCUSIONES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO EN LOS AÑOS 2000, 2012 Y 2018: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUANAJUATO Y TABASCO

REPERCUSSIONS OF INSTITUTIONAL CHANGE IN MEXICAN FISCAL FEDERALISM IN THE YEARS 2000, 2012 AND 2018: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN THE STATES OF MÉXICO, GUANAJUATO AND TABASCO

José Antonio Hernández-Salinas ¹ *; Juan Miguel Morales-y-Gómez ² .

1. Universidad Autónoma de Estado de México, México. tonohsalinas@hotmail.com
2. Universidad Autónoma de Estado de México, México. jmmoraleg@uaemex.mx

*Autor de correspondencia: José Antonio Hernández-Salinas, email: tonohsalinas@hotmail.com

RESUMEN

La propuesta desarrollada en el presente documento sugiere una inclinación hacia el abordaje del cambio institucional, pues se hace especial énfasis en cómo las instituciones han impactado en el desarrollo del federalismo fiscal mexicano, en particular de tres entidades federativas que por su situación fiscal hacen posible, de manera comparativa, establecer un diagnóstico oportuno de sus factores inherentes, para poder explicar sus procesos y horizontes futuros. Por tal motivo, el objetivo general del trabajo consiste en identificar el aumento o disminución de las transferencias federales a las entidades del Estado de México, Guanajuato y Tabasco, se propone el método comparado para la búsqueda de referentes empíricos. Los resultados obtenidos reflejan que existe una influencia de la alineación partidista respecto a la distribución de los recursos, particularmente del Ramo 33. Entre los hallazgos más importantes derivados del estudio se encuentra que en relación a los recursos transferidos, en el Ramo 33, existe de manera constante en los últimos ocho años un sobrejercicio. Sin embargo, el estado que sobrejerce estos recursos con mayor presencia en el periodo comprendido entre 2012 y 2018 es el estado de Tabasco, con datos que promedian el 7 por ciento anual.

Palabras clave: federalismo fiscal; centralización de recursos; institucionalismo; comparativismo; cambio institucional.

Cómo citar:

Hernández-Salinas, José Antonio & Morales-y-Gómez, Juan Miguel. (2022). Repercusiones del cambio institucional en el federalismo fiscal mexicano en los años 2000, 2012 y 2018: Un estudio comparativo entre los Estados de México, Guanajuato y Tabasco. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 34(2), 31-36. <https://doi.org/10.33975/riug.vol34n2.883>

Información del artículo:
Recibido: 21 abril 2022; Aceptado: 16 junio 2022

Revista de Investigaciones Universidad del Quindío,
34(2), 31-36; 2022.

ISSN: 1794-631X e-ISSN: 2500-5782

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.



ABSTRACT

The proposal developed in this paper suggests an inclination towards addressing institutional change, since special emphasis is placed on how institutions have impacted the development of Mexican fiscal federalism, in particular of three states that, due to their fiscal situation, make it possible, comparatively, establish a timely diagnosis of its inherent factors, in order to explain its processes and future horizons. For this reason, the general objective of the work is to identify the increase or decrease of federal transfers to the entities of the State of Mexico, Guanajuato and Tabasco, the comparative method is proposed for the search of empirical references. The results obtained reflect that there is an influence of partisan alignment regarding the distribution of resources, particularly from Branch 33. Among the most important findings derived from the study is that in relation to the resources transferred, in Branch 33, there is constantly in the last eight years an overexercise. However, the state that overexerts these resources with the greatest presence in the period between 2012 and 2018 is the state of Tabasco, with data that averages 7 percent per year.

Keywords: fiscal federalism; centralization of resources; institutionalism; comparativism; institutional change.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación desarrollado se orienta a la búsqueda de referentes empíricos que logren, desde una perspectiva cuantitativa, establecer elementos comparativos que posibiliten identificar el rumbo/cauce que toman los recursos que se obtienen de la captación de los impuestos federales y su consecuente distribución entre las entidades federativas (Ramo 28 y Ramo 33); identificando los mecanismos que imperan en su distribución: formales o legales y/o informales o no declarados (alineación partidista vertical, ciclos políticos o el proceso de cambio institucional) (Barragán, 2007).

Todo pareciera indicar que no existe una asignación justa de los recursos que devienen de los impuestos. En este sentido, Sánchez (2020), afirma que la evidencia en la discrecionalidad de las transferencias federales es muy escasa; y concluye que si bien es cierto existe un sobreejercicio del gasto del Ramo 33, no existe una influencia partidista en la distribución de los recursos. En contraparte, Tello (2006), afirma que al modelo federal actual habría que darle mayor solidez, reglas claras y precisas que permitan eliminar las arbitrariedades existentes

en la relación centro-periferia. Por lo que, en consecuencia, habría que darle a las entidades y a los municipios mayores potestades tributarias y revisar las obligaciones en materia de servicios que se destinan a la sociedad.

De igual manera, es de importancia capital reformar el sistema bicameral, pues de acuerdo con Rovira (1986) es necesario forjar un Senado que se erija como una cámara territorial a efecto de que dichas modificaciones mantengan un régimen federalista equilibrado y de cooperación entre la federación y las colectividades territoriales; así como también, un sistema capaz de responder a las necesidades y exigencias de Estado que se aprecie como democrático.

Ahora bien, la justificación que ampara que se hallan seleccionado los casos de las entidades del Estado de México, Guanajuato y Tabasco, se refiere a que si bien todos los estados son elegibles dado que todos sin excepción conforman la federación mexicana, para llevar a cabo el estudio a través del método comparado es necesario el establecimiento de categorías o atributos sincrónicos o asincrónicos susceptibles de contrastación (Lijphart, 2008). Es justo, sus realidades fiscales las que constituyen un espacio

favorecedor de análisis debido a: i) El periodo señalado de 2000 a 2020, posibilita conocer el cauce que toma de la distribución de los recursos federales y las variantes que presentan y, ii) la elección de casos y los años de estudio, hacen vigente los postulados de los ciclos políticos y la alineación partidista vertical a efecto de exponer el cauce del federalismo fiscal y dar cuenta las razones que motiva las asimetrías que se observan en su entramado.

Así pues, la propuesta metodológica es un intento para la identificación de referentes empíricos y al mismo tiempo supone un propósito esencial de interpretación de los datos obtenidos a través de la sensibilización teórica (Satrauss y Corbin 2002). Derivado de lo anterior, el objetivo fundamental del estudio es identificar el aumento o disminución de las transferencias federales a las entidades del Estado de México, Guanajuato y Tabasco.

MATERIAL Y MÉTODOS

El siguiente apartado contiene elementos fundamentales que integran la estructura metódica de la investigación desarrollada. El estudio se fundamenta en el método comparado con el establecimiento de categorías de contrastación cuantitativa para la identificación de referentes empíricos del objeto de estudio.

- *Fuente de datos.* Las transferencias federales, son recursos que se trasladan o transfieren de un orden de gobierno a otro; en el caso específico de este trabajo, se hace especial énfasis a los recursos que traslada a los estados el gobierno federal con el objetivo de financiar determinadas necesidades de los gobiernos receptores, y aunque hay cuatro formas de transferir recursos a los estados y municipios, dos son las más importantes y que se retoman como ejes que orientan el trabajo empírico: Las aportaciones del Ramo 33 que son transferencias condicionadas y se les denomina así porque son recursos que ya cuentan con un destino determinado

y, las participaciones del Ramo 28 que son transferencias no condicionadas o de libre disposición para el gobierno receptor.

- Las *transferencias federales* (Ramo 33 y Ramo 28), son parte del *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF)¹ que es elaborado por el Ejecutivo Federal y su seguimiento, distribución y ejercicio, solo lo podemos hacer a través de los datos que se presentan en la Cuenta Pública de cada anualidad emitida por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*² (SHCP). Como tal, no existe un documento que contenga el gasto presupuestado y el gasto ejercido del año 2000 al 2020 para cada estado de la república; por lo que para efectos del presente trabajo se realizó una compilación propia de estos datos, tomados de la cuenta pública de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se realizaron diversas solicitudes de transparencia para los años 2002 a 2006 en virtud de su no disponibilidad. Cabe mencionar que aun así, la serie tiene algunas ausencias para algunos años, específicamente del Ramo 28, gasto

1 EL Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un Documento de política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. (SEGOB, 2021a)

2 La Cuenta Pública es una Compilación de información anualizada (del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año) de carácter contable, presupuestario y programático, que permite tanto a los entes públicos responsables de la operación, como a los entes fiscalizadores, académicos y ciudadanos en general, contar con información de la evolución de los recursos públicos, fortaleciendo la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. La Cuenta Pública del Gobierno Federal es formulada por la Secretaría de Hacienda y contiene información organizada por dependencia y entidad, en materia: contable, presupuestaria y programática, así como un análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual: a) ingresos presupuestarios; b) gastos presupuestarios; c) postura fiscal; y d) deuda pública. . (SEGOB, 2021b)

aprobado 2002,2003 y 2004.

- *Selección de observaciones.* Los datos de la cuenta pública se recolectaron para las 32 entidades federativas a partir de los datos disponibles para el periodo comprendido del año 2000 a 2020. Teniendo en cuenta que las transferencias federales comprenden tanto Ramo 28 como Ramo 33, se busca analizar los datos en series de tiempo para ver el comportamiento de las situaciones fiscales de los estados de México, Guanajuato y Tabasco. Ver tabla 1.

Tabla 1. Partidos políticos en el gobierno federal y en los gobiernos estatales objeto de comparación

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gobierno Federal	Vicente Fox Quesada 1 diciembre 2000-30 noviembre 2005						Felipe Calderón Fournier 03 diciembre 2006-30 noviembre 2012						Enrique Peña Nieto 1 diciembre 2012-30 noviembre 2018						Andrés Manuel López Obrador 01 diciembre 2018-30 noviembre 2024						
Estado de México	Arturo Montiel Fajón 16 sept. 1999-15 sept. 2005						Enrique Peña Nieto 16 sept. 2005-15 sept. 2011						Enocle Adá Villegas 16 sept. 2011-15 sept. 2017						Alfredo del Mazo Maza 16 sept. 2017-15 sept. 2023						
Tabasco	Manuel Andrade Díaz 3 ene. 2000-31 de. 2006						Andrés Granier Melo 1 ene. 2007-31 de. 2012						Arturo Núñez Jiménez 1 ene. 2013-31 de. 2018						Adán Augusto López Hernández 3 ene. 2019-31 de. 2024						
Guanajuato	Juan Carlos Romero Hilda 26 sept. 2000-25 sept. 2006						Juan Manuel Oliva Ramírez 26 sept. 2006-25 sept. 2012						Miguel Márquez Márquez 26 sept. 2012-25 sept. 2018						Diego Sotelo Rodríguez Valdez 26 sept. 2018-25 sept. 2024						

Fuente: Elaboración propia con datos de los sitios oficiales de cada entidad federativa. Recuperado el 26 de febrero de 2021. Nota: Las flechas significan los años de estudio y las entidades federativas, objeto-sujeto de comparación.

Definición de variables

De acuerdo a la literatura revisada, es de observarse que la evidencia en la discrecionalidad de las transferencias federales es muy escasa; y que por lo general el gobierno federal ejerce un gasto mayor al que presupuestó. Por lo que en este ejercicio se partió de dos variables que pueden ayudar a observar el comportamiento del Ramo 28 y Ramo 33 para las 32 entidades federativas:

- Gasto Presupuestado (GP) y,
- Gasto Ejercido (GE),

Ambas obtenidas de la Cuenta Pública de la Federación.

- **Procedimientos técnicos de análisis de datos.**

Para determinar la diferencia entre el gasto

ejercido y gasto presupuestado se retoma la propuesta de Sánchez (2020) para su análisis del Ramo 33.

$$GNE = \frac{(GE - GP)}{GP} * 100$$

Donde:

GNE= Gasto Neto Ejercido

GE= Gasto Ejercido y

GP= Gasto presupuestado

Esta fórmula nos permite obtener un porcentaje a partir de la diferencia entre ambos valores. En el que un valor positivo indica que existe un sobreejercicio y un valor negativo indica un subejercicio.

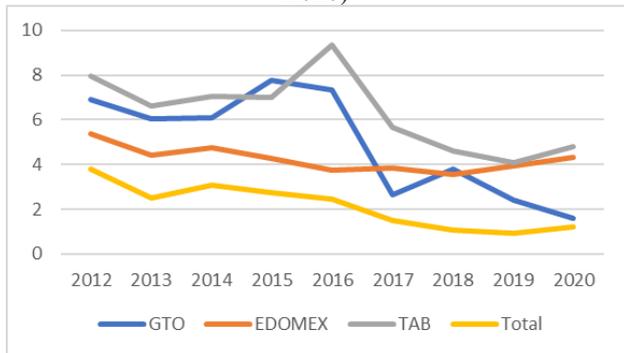
A fin de encontrar referentes empíricos; los resultados que se analizan en este ejercicio se delimitan a los tres estados sujeto de la investigación; donde se presta atención a:

- La disminución de los recursos transferidos en los últimos ocho años.
- Las entidades federativas objeto de estudio (Estado de México, Guanajuato y Tabasco) tendrán un gasto neto ejercido mayor en el Ramo 28 (2000 2012 y 2018)
- Se espera que los recursos del Ramo 33 al ser recursos etiquetados, sean mayores en años electorales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los primeros resultados en relación a los recursos transferidos en el Ramo 33 evidencian que, de manera constante, en los últimos ocho años, ha habido un sobre ejercicio manifiesto de los recursos en los tres estados seleccionados. Sin embargo, como se puede apreciar en la gráfica 1, la entidad federativa que sobre ejerce con mayor presencia en el periodo comprendido entre 2012 y 2018 es el estado de Tabasco, con el siete por ciento anual.

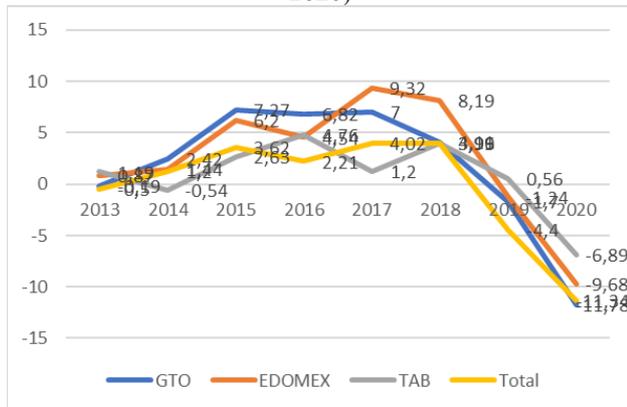
Gráfica 1. Porcentaje de ejercicio en el Ramo 33 (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cuenta pública.

En el caso del Ramo 28 resulta evidente, con base en la gráfica 2, que de 2012 hasta 2018, solo en muy pocos casos hay subejercicios, presentándose números negativos. Sin embargo, en los dos primeros años del presente sexenio han aumentado sustancialmente estos (los subejercicios).

Gráfica 2. Porcentaje del ejercicio en el Ramo 28 (2012-2020)

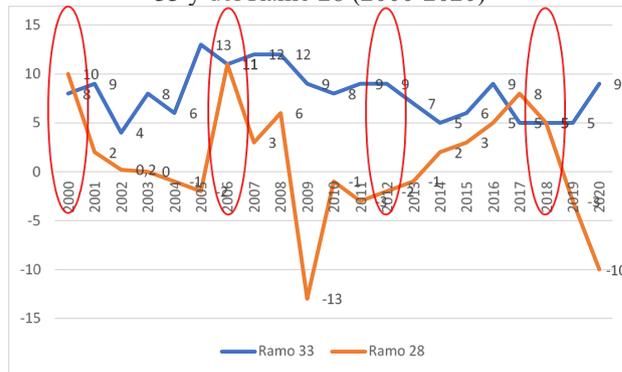


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cuenta pública.

En la gráfica 3 se muestran valores promedio anuales del GNE para el Ramo 33 y el Ramo 28. En esta se puede apreciar que el GNE del Ramo 33 presenta valores positivos en todo el periodo, es decir, sobreejercicios, con promedios anuales entre 4% y 13% de 2002 a 2005. Desde ese momento, el GNE se redujo de forma constante. Por su parte, el GNE del Ramo 28 tiene un comportamiento muy diferente, ya que presentó valores positivos y negativos. Además,

se observan dos eventos que impactan de forma significativa sus valores en 2009 y 2020. Por una parte, la crisis económica mundial y para el segundo año en comento la pandemia por COVID 19 puede ser el factor detonante.

Gráfica 3. Gasto neto ejercido promedio anual del Ramo 33 y del Ramo 28 (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020).

Los datos anteriores demuestran que invariablemente siempre se presenta una disparidad entre lo planeado y lo ejercido. En el caso del Ramo 33 es evidente un comportamiento de sobreejercicio y en el caso del Ramo 28, se presentan ambos fenómenos: sobreejercicios y subejercicios.

Cabe mencionar que el estudio estuvo orientado de forma fundamental a las tres entidades (Estado de México, Guanajuato y Tabasco) que fungieron como unidades de estudio y comparación, en lo que concierne al Ramo 28 y Ramo 33, por lo que se debe tener mesura y precaución al considerar que los datos obtenidos son susceptibles de generalización a otras entidades. La capacidad explicativo-interpretativa del estudio, debe entenderse en el marco de delimitación de las mismas unidades de estudio.

CONCLUSIONES

Los datos interpretados permiten dar cuenta de la importancia de factores no formales en la distribución de los recursos fiscales, particularmente del Ramo 28 y Ramo 33. Tal como lo comentan Ávila e Hinojosa (2011) uno de

los problemas más graves en el federalismo fiscal mexicano es la participación inequitativa del orden nacional y de los gobiernos subnacionales, por ejemplo; de 1989 a 2009, el gobierno central tuvo una participación que inició con el 69.5% del gasto nacional a concluir en un 64.2%. Por otra parte, los cambios en el poder han traído como consecuencia una falta de articulación institucional entre las entidades federativas y el gobierno federal.

Además de lo anterior, otro problema que se observa también es que existe una limitada captación de recursos por parte las entidades federativas, sea por las atribuciones fiscales asignadas a estas, la transcendencia en términos económicos del propio impuesto o por la existencia de alguna variante exógena. Cualquiera que sea el hallazgo, lo que ocurre en

la vida de las colectividades territoriales es que no existe una asignación justa de los recursos que devienen de los impuestos y, menos aún, una suficiencia presupuestal para la provisión de los bienes públicos. Inclusive, se identifica una enorme dependencia financiera de las entidades federativas de los recursos federales, lo que a la larga propicia pereza recaudatoria desde los gobiernos subnacionales (estatal y municipal).

Es así, que el principal justifica y ampara el federalismo fiscal es que mientras exista descentralización administrativa prevalecerá una descentralización fiscal, aunque ha sido una idea que en el contexto actual no se ha presentado y que al final del día ha mermado el camino del federalismo fiscal mexicano, la búsqueda en crear un sistema equitativo, eficaz y controlado es la finalidad (Díaz, 2002).

REFERENCIAS

- Ávila, C. e Hinojosa, R. (2011). Federalismo fiscal mexicano: Los conflictos de la democracia participativa. En cofactor. Recuperado de: http://cofactor.edomex.gob.mx/sites/cofactor.edomex.gob.mx/files/files/cofactor%204/cofactor_4_pdf_5.pdf 2 (4) 141-191
- Barragán, J. (2007). *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Díaz, M. (2002). "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica". *Economía, Sociedad y Territorio*, III(11), [fecha de Consulta 18 de Abril de 2021]. ISSN: 1405-8421. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101102>.
- Lijphart, A. (2008). Política comparada y método comparado. En Mantilla, S. y Cisneros, F. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. (1) Ecuador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos. Recuperado de: http://politicacomparada.com/ediciones_anteriores/Vol%201,%20Revista%20Lat.%20de%20Politica%20Comparada.pdf.
- Rovira, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sánchez, S. (2020). "Análisis del presupuesto aprobado y del gasto ejercido, 2001-2017. El caso del Ramo 33". *región y sociedad*, 32, e1270. DOI: 10.22198/rys2020/32/1270.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 Estrategia Programática. Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Recuperado de: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/02/r02_ep.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020b). *Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del ramo 33*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia
- Tello, C. (2006). Ciclo de conferencias Derecho y economía. México: UNAM