

LA CAPACIDAD ECONÓMICA Y FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ANTE LA TRANSFORMACIÓN SOCIOINSTITUCIONAL DE FINALES DEL SIGLO XX

*José Gerardo Moreno Ayala
Profesor-investigador
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
jgma56@hotmail.com*

*Pero en el fondo sé que todo es falso,
que estoy ya lejos de lo que acaba de ocurrirme
y que como tantas otras veces se resuelve
en este inútil deseo de comprender, desatendiendo
quizá el llamado o el signo oscuro de la cosa misma,
el desasosiego en que me deja, la instantánea mostración
de otro orden en el que irrumpen recuerdos, potencias
y señales para formar una fulgurante unidad que
se deshace en el mismo instante...Claro que no basta,
finalmente hay que pensar y entonces el análisis,
la distinción entre lo que forma verdaderamente parte
de ese instante fuera del tiempo y lo que las asociaciones
le incorporan para atraerlo, para hacerlo más tuyo,
ponerlo más de este lado.*

Julio Cortazar, 62/Modelo para armar

Introducción

El planteamiento económico-evolucionista considera que a finales del siglo XX se abrió un proceso de transformación caracterizado por el agotamiento del sistema tecnoeconómico de producción en serie y consumo de masas y el surgimiento de otro sustentado en el desarrollo, aplicación y difusión de las nuevas tecnologías basadas en la informática, la microelectrónica, las telecomunicaciones, el creciente papel del conocimiento y el impulso de la organización y gestión flexible en la producción. La conjunción de la revolución tecnoeconómica y las transformaciones radicales en la estructura institucional han dado lugar a una nueva configuración espacial del capitalismo. Por supuesto que este proceso de cambio tecnoeconómico, institucional y espacial ha hecho necesario adecuar las instituciones sociales y particularmente el papel y las funciones del Estado. Comprender la lógica de estas transformaciones constituye la base explicativa de las fuerzas que están influyendo en los cambios en el federalismo fiscal mexicano.

Así, como parte de los nuevos arreglos institucionales, se requiere que el sistema de relaciones gubernamentales modifique, además de sus "prácticas óptimas" y sus "principios y criterios de sentido común" (Pérez, 2004), sus objetivos económicos y sociales, entre los cuales están ahora la promoción de innovaciones y su difusión en organizaciones, procesos y productos, el mejoramiento de la competitividad estructural en un mundo de economías abiertas, la integración y consolidación de redes de producción flexibles y mantener la integración social. En suma, se requiere un Estado que impulse la creación y consolidación de capital físico, pero también de capital intelectual, social y natural (Johnson y Lundvall, 2000).

Por supuesto que también, como parte de este proceso, el Estado-nación ha sido transformado tanto por las nuevas fuerzas tecnoeconómicas como por cambios institucionales y que se expresan en lo que suele ser parte de sus políticas de reestructuración y legitimación, la

descentralización de su poder administrativo y de gestión, y en algunas ocasiones de recursos fiscales, hacia los gobiernos estatales y locales.

La nueva senda de desarrollo, sustentada en las nuevas tecnologías, y las nuevas formas de coordinación y regulación ante el “vaciamiento” del Estado-nación, ha intensificado el desarrollo desigual, pero su comprensión, dada la complejidad de los procesos de integración-fragmentación en que se desenvuelve y por lo tanto la proliferación de escalas¹, que no están contenidas en la dicotomía global-local y, por supuesto en la de nación - local, requiere de explorar la concreción y dinámica de las formas mega, macro, meso y microregionales, superpuestas a las antiguas fronteras nacionales y locales (Jessop, 2004).

La refuncionalización de las actividades de intervención del Estado-nación en las cuales adquieren preeminencia, por un lado, la función de acumulación con un énfasis en las necesidades de las nuevas tecnologías y, por el otro, la función de dominación por encima de la legitimación y la redistribución social, pero también las particularidades de la nueva configuración espacial del capitalismo (Empresa-red, espacio de flujos, fragmentación espacial a la par de una integración con toma de decisiones centralizadas de los procesos productivos y que se traduce en una concentración del excedente económico en los nodos globales), le confiere un mayor peso a los gobiernos locales en la provisión de infraestructura y otros servicios, así como coordinador de estrategias de innovación o aprendizaje regional o local (Becattini y Rullani, 1993, Castells, 1995; OECD, 2001; Díaz, 1995), sin que se presenten las posibilidades de su financiación con recursos propios de los gobiernos locales, particularmente en aquellas regiones, lugares y escalas que no logran generar un núcleo tecnológico endógeno ni una capacidad social de acumulación.

Derivado de lo anterior, es necesario considerar que el acoplamiento del sistema socioinstitucional al nuevo paradigma tecnoeconómico tiene como uno de los factores que van a mediar su evolución y sustentabilidad en el largo plazo, la redistribución del excedente fiscal pues como destaca North (1993), el desempeño económico de las instituciones y organizaciones requiere una estructura de incentivos adecuada al cambio. Por lo tanto, un análisis de la distribución del excedente para determinar las posibilidades de financiación que tiene el Estado tiene que comprender, particularmente en los sistemas fiscales federales, los ámbitos de gobierno locales.

Entonces, el objetivo del presente trabajo es determinar, para las dos últimas décadas del siglo XX y mediante un análisis de clusters, la capacidad económica regional de las entidades federativas utilizando el producto interno bruto regional per cápita y contrastarla con la capacidad tributaria y de ingresos por transferencias federales no condicionadas a los gobiernos estatales, también en términos per cápita.

La evolución del centralismo fiscal mexicano al final del siglo XX

¹ Los novedosos procesos de globalización y regulación postfordistas “...han degradado la escala nacional tal como estaba constituida en el periodo de postguerra como la base para organizar las relaciones económicas, políticas y sociales, ninguna otra escala de organización económica y política (ya sea local, global, urbana, triádica, regional o suprarregional) ha ganado aún una primacía similar. Collinge (1996) se refiere a este fenómeno como la relativización de la escala” (Jessop, 2004: 27).

El planteamiento evolucionista considera que los paradigmas tecnoeconómicos se despliegan en los sistemas socioeconómicos mediante ejes del cambio que constituyen las sendas para la renovación institucional y que, en el caso de la transformación de la producción en serie – consumo de masas hacia la revolución informático-global, están constituidos por el paso de la homogeneidad a la heterogeneidad, de la compartimentación a la integración, de la centralización a la descentralización y de la confrontación al consenso (Pérez, 2004).

Entonces, para el marco interpretativo señalado, la transformación socioinstitucional requiere de la descentralización como una de las “prácticas óptimas” y uno de los “principios y criterios de sentido común”. Para la adopción de esta dimensión será necesaria la transformación del aguzado centralismo fiscal que ha caracterizado el federalismo mexicano. Por supuesto que otra dimensión sobre la que es necesario que funcionen las relaciones fiscales intergubernamentales es el desigual desarrollo entre las entidades federativas.

Con base en lo anterior, y de acuerdo con los autores que han analizado la desigualdad regional en México, se podrían formular los siguientes “hechos estilizados”: Desde el “inicio” de la moderna sociedad mexicana se presenta una considerable desigualdad regional, expresada en un norte desarrollado y dinámico (factores sustentados en una agricultura de exportación y recepción de inversión) y un sur menos desarrollado (agricultura de autoconsumo y escasa recepción de flujos de inversión). Estas diferencias “económicas” que caracterizaban a los dos tipos de regiones, fueron similares en otras variables, políticas, sociales o institucionales del desarrollo regional. La dinámica de los factores económicos y socioeconómicos, en perspectiva histórica y salvo en ciertas etapas, fue aumentando las diferencias regionales en el país, consolidando un norte y centro dinámico y desarrollado y manteniendo en el atraso relativo al sur del país (Hernández, 1984 y Appendini y Murayama, 1972, Leimone, 1986).

Hasta los años setenta el país se caracterizó por constituir una economía básicamente cerrada y con un importante papel del Estado en el proceso de desarrollo económico en general, y de desarrollo regional en particular.

A partir de la década de los ochenta el país comienza a ser influido por una serie de dinámicas a escala mundial y de carácter multidimensional (tecnológicas, económicas, de gestión organizacional, políticas, etcétera), que alcanzan un perfil de transformaciones revolucionarias por la amplitud y profundidad de sus efectos. Por supuesto que una de las dimensiones en las que influyen estos cambios, es el de los factores del desarrollo regional.

Sucintamente, estos nuevos elementos que deben considerarse para el análisis de la dinámica de las desigualdades regionales, son:

- 1) el desarrollo de las tecnologías de la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; su importancia para la dimensión espacial del desarrollo radica en que permite interactuar a empresas, organizaciones e individuos en tiempo real a escala global;
- 2) Un nuevo papel de la información, el conocimiento y el aprendizaje, que “descubre” y revalora el capital humano y el capital social, constituyéndose en factores cruciales para el aumento de la productividad y el desarrollo multidimensional de las comunidades humanas y, por lo tanto, en el desarrollo regional.
- 3) El surgimiento de la organización y gestión flexible, que posibilita la constitución de la organización red, con implicaciones para la dimensión espacial de localización de actividades, empresas y organizaciones.

- 4) La consolidación y el predominio de la empresa transnacional global (ETG), la cual mediante la gestión de las cadenas de valor global determina una nueva división internacional del trabajo, con profundas implicaciones para el desarrollo regional.
- 5) La expansión de los flujos financieros a escala global y las posteriores innovaciones en los instrumentos financieros modificaron crucialmente los mercados financieros, llevaron al colapso del sistema de Bretton Woods y al sistema de tasas de cambio fijas y, por lo tanto, a modificar las posibilidades que venían ofreciendo las políticas monetarias y fiscales de administración de la demanda y las políticas de desarrollo impulsadas por el Estado-nación en su modalidad fondista-keynesiana.
- 6) Todos los factores anteriores impulsan una profunda transformación en el papel del Estado, cuyas fronteras se ven permeadas por las nuevas fuerzas tecnológicas, económicas y financieras, sus instrumentos de política se ven limitados y llevan a cuestionar su papel como sujeto impulsor de políticas de intervención y regulación del desarrollo económico y político.
- 7) Con el factor inmediato anterior se completa el conjunto de fuerzas materiales y sociales y cristalizadas en el bloque histórico neoliberal, que van a redimensionar y revalorar el papel del mercado, al considerarlo como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos, con cruciales repercusiones para el desarrollo regional.

Todos estos factores impactan la dinámica de desarrollo de las regiones en México, constituyéndose en problemáticas y, por supuesto, en objetos de estudio de la desigualdad regional. Todos componen la problemática en su conjunto y el estudiar sólo uno de ellos no aporta la comprensión o posibilidades para atender de manera sistémica y completa el desarrollo regional, por lo que la consideración de sólo uno de ellos constituye un problema teórico y metodológico para lograr una delimitación pertinente.

El modelo de desarrollo fordista-keynesiano, si bien presentó sus rasgos clásicos en los países desarrollados, en los países en desarrollo asumió las características de industrialización sustitutiva de importaciones, un acelerado y concentrado proceso de urbanización y el Estado como actor activo en el proceso de desarrollo, llegando a ser en muchas ocasiones el demiurgo de relaciones capitalistas e incluso él mismo transformarse en la personificación del capital. Todas estas dimensiones del desarrollo económico, socioinstitucional y espacial tuvieron como rasgo común y necesario la centralización, que a través de los objetivos de desarrollo y crecimiento y mediante mecanismos de causación acumulativa, le imprimieron una forma particularmente aguda. Es decir, la centralización debe considerarse como causa y efecto del proceso de desarrollo, bajo la forma del paradigma tecnoeconómico de la producción en serie y consumo de masas y las formas socioinstitucionales de un Estado keynesiano en un país en desarrollo. Ayala, al analizar la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, indicaba que "La presencia económica y social de un aparato burocrático fuerte, centralizado... es asumida como elemento constitutivo básico en la modernización capitalista, y en particular en los procesos de industrialización en los cuales casi sin excepciones históricas el Estado ha tenido un papel clave" (2001: 14).

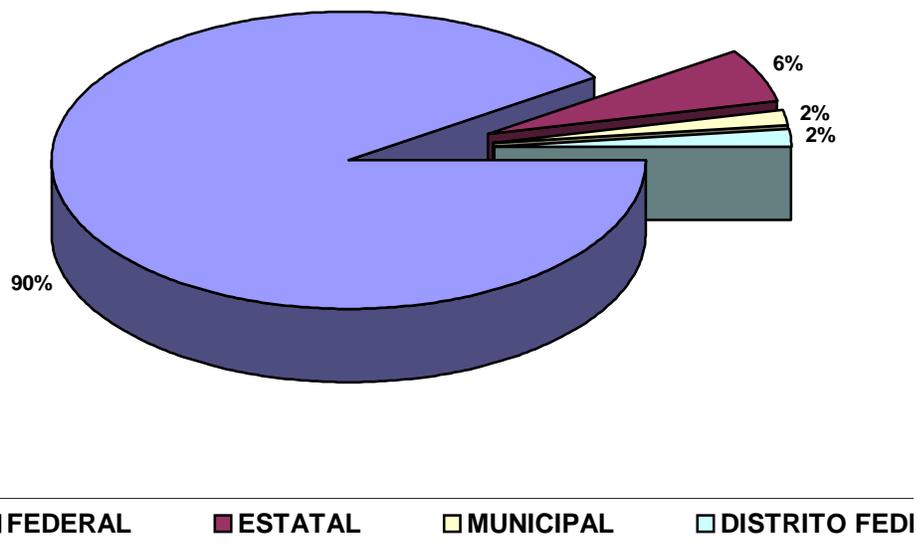
En el campo del federalismo fiscal esta dinámica socioinstitucional se expresó en una creciente centralización fiscal, entendida como el fenómeno y proceso mediante el cual el Gobierno federal se transformó en el principal sujeto activo en las relaciones fiscales entre Estado y contribuyentes. Esta centralización fiscal se expresa, fundamentalmente, en el predominio prácticamente absoluto del Gobierno federal en la soberanía de objeto².

² "De acuerdo con la teoría de las tres soberanías, en el hecho fiscal ejercido por el sujeto activo se puede distinguir tres momentos, que son: a) la soberanía de objeto, que recae sobre quien esté facultado

La centralización fiscal estuvo determinada por las prácticas óptimas y principios de sentido común del sistema socioinstitucional característico del paradigma fordista-keynesiano, pero adicionalmente, ciertas formulaciones teóricas retroalimentaron el proceso de centralización. Dos son las razones fundamentales de acuerdo a Joseph Stiglitz (1988) que justifican el peso del Gobierno federal en la recaudación en una mayor cuantía que los gobiernos locales o en una proporción mayor a la determinada por la conveniencia teórica, y son: a) el Gobierno federal es más eficiente en la recaudación fiscal que los gobiernos locales y/o sus costos de recaudación son menores y, b) que la riqueza de las regiones, en que se sustentan las bases tributarias son tan dispares que es más conveniente que el gobierno federal recaude los tributos y realice una redistribución de los recursos fiscales que beneficie a las regiones más pobres.

La síntesis del proceso de centralización fiscal alcanzado hasta 1980 lo podemos observar en el gráfico 1, donde se muestra la distribución de los ingresos ordinarios entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, antes de distribuir participaciones.

GRÁFICO 1
INGRESOS ORDINARIOS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO 1980
 Antes de distribuir participaciones



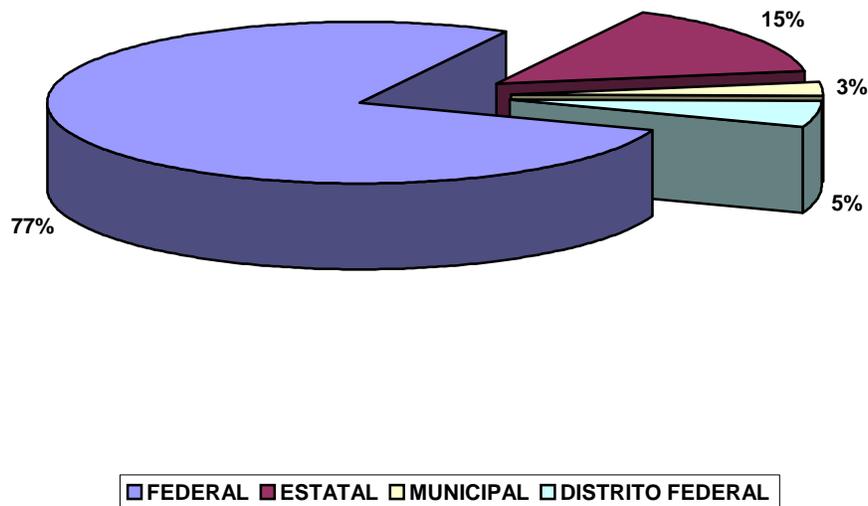
Fuente: Moreno (2007)

Así, con el gráfico 1, se puede determinar quién era, en 1980, el sujeto activo fundamental de las relaciones fiscales, es decir cuál ámbito de gobierno tenía la capacidad para decidir quién pagaba impuestos, qué tipo de impuestos, cuáles eran los montos que los contribuyentes tenían que pagar y cuándo los tenían que pagar. El Gobierno federal, en 1980, ejercía una soberanía de objeto sobre 90% de los ingresos ordinarios, pero considerando al Distrito Federal, que en

para gravar la situación o hecho jurídico; b) la soberanía sobre las sumas recaudadas y que corresponde a quien recibe los rendimientos y; c) la soberanía administrativa, determinada por quien controle administrativamente la recaudación de los ingresos públicos” (Moreno, 1995:19).

ese año se consideraba parte de la estructura y presupuesto del Gobierno federal, tenemos que 92% de todos los recursos públicos eran soberanía de objeto del Gobierno federal, en tanto que apenas 8% era recaudado por estados y municipios.

GRÁFICO 2
INGRESOS ORDINARIOS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO 1980
Después de distribuir participaciones



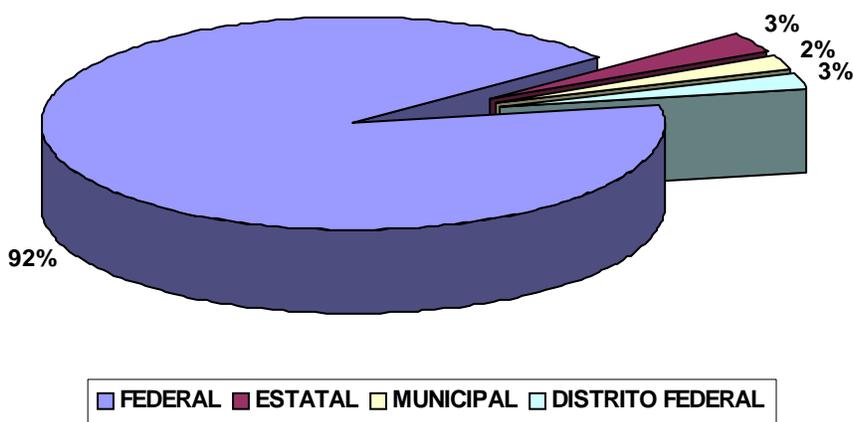
Fuente: Moreno (2007)

Con el gráfico 2 se puede considerar que, ante el avance de la vía de los convenios de coordinación fiscal, los gobiernos locales accedían a una mayor cantidad de recursos fiscales a través de transferencias fiscales no condicionadas y que, por lo tanto, les permitía aumentar, relativamente, su capacidad en la toma de decisiones en materia de gasto, aumentando su soberanía sobre las sumas recaudadas. Por supuesto que con ser las transferencias no condicionadas o participaciones federales una parte importante de los ingresos gubernamentales totales, no modificaba en lo fundamental el carácter centralista de las relaciones fiscales intergubernamentales, aún cuando permitían relativizar la condición del centralismo y la dependencia fiscal de los gobiernos locales. La necesidad de conceptualizar la relativización de la dependencia y autonomía de los gobiernos estatales, municipales y Distrito federal, se muestra claramente en que su contribución al desarrollo fiscal, al ceder sus soberanías y, por lo tanto, al reducir la participación de sus ingresos propios de 20.53% a 9.12% de los ingresos ordinarios gubernamentales totales, les permitió aumentar sus ingresos ordinarios en 3.2 veces en el periodo de una década, de 1970 a 1980 (Moreno, 1995).

Como puede observarse en el gráfico 3, el resultado de la dinámica de los ingresos propios de los tres ámbitos de gobierno del federalismo mexicano ha sido la creciente centralización de los ingresos gubernamentales en poder del Gobierno federal, pues después de dos décadas tiene la soberanía de objeto de 92% de todos los ingresos gubernamentales, sin incluir al Distrito

federal como lo hicimos para 1980. El otro ganador fue el Distrito federal³ que pasó de un porcentaje de los ingresos ordinarios totales de 2% en 1980 a uno de 3% en 2002; entre los dos ámbitos de gobierno concentraban 95% de los ingresos ordinarios gubernamentales. Los municipios mantienen en 2002 el peso relativo en el total de los ingresos ordinarios que tenían en 1980. El aumento porcentual en el peso de los ingresos del Gobierno federal y la estabilidad de los ingresos municipales fue a costa de los ingresos de los gobiernos estatales, que registraron una caída en sus ingresos propios.

GRÁFICO 3
INGRESOS ORDINARIOS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO 2002
 Antes de distribuir participaciones

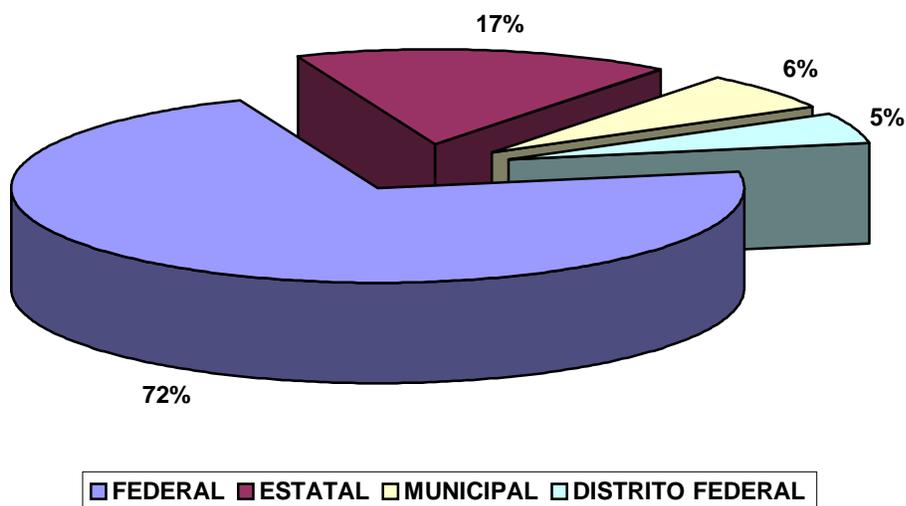


Fuente: Moreno (2007)

La modificación de la estructura de ingresos ordinarios entre los gobiernos federal, estatal, municipal y Distrito federal, alcanzada en 2002, después de realizadas las transferencias no condicionadas a los gobiernos locales, se muestra en el gráfico 4. La diferencia con la estructura de la soberanía sobre las sumas recaudadas existente en 1980 es el aumento relativo de capacidad en la toma de decisiones de gasto de los gobiernos estatales, que ganan 2 puntos porcentuales y los municipios que pasan de 3 a 6 por ciento de los ingresos gubernamentales totales, después de distribuir participaciones. El gobierno del Distrito federal mantiene 5% de los ingresos gubernamentales totales. En consecuencia, el Gobierno federal disminuyó su participación en la soberanía sobre las sumas recaudadas en cinco puntos porcentuales, reduciendo en esa medida su capacidad de decisión sobre el gasto gubernamental.

³ La diferente dinámica de los ingresos del Gobierno del Distrito federal, respecto a la de los otros dos ámbitos locales de gobierno, se explica porque en su caso recauda como ingresos propios los rubros de ingreso de índole tanto estatal como municipal.

GRÁFICO 4
INGRESOS ORDINARIOS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO 2002
 Después de distribuir participaciones



Fuente: Moreno (2007)

En términos históricos podemos notar que la delimitación de competencias fiscales entre los ámbitos de gobierno del federalismo en México, ha descansado más en lo que podríamos formular como la congruencia entre el centralismo estructural y el centralismo fiscal, que en una correspondencia entre las funciones que tienen asignadas cada uno de los niveles de gobierno, como la que plantearía una concepción de federalismo fiscal sustentada en la economía del bienestar y, por lo tanto, el monto de gasto necesario y los ingresos suficientes para cubrir este último (Moreno, 1995). De hecho, a lo que ha llevado este proceso integrado por la pareja centralismo estructural-centralismo fiscal es a una insuficiencia de los recursos con que cuentan los gobiernos locales para atender la demanda de bienes y servicios públicos locales en sus jurisdicciones (Arellano, 1996). Por otra parte, el centralismo fiscal ha llevado a una abrumadora dependencia de los gobiernos de los estados y municipios respecto a las participaciones federales y esta forma de gestión intergubernamental del excedente en forma de ingresos gubernamentales ha sustentado lógicas y reglas de actuación que han retroalimentado el centralismo y la dificultad para que los actores sociales de las entidades federativas y municipios, en cuanto entes locales, se transformen en agentes autónomos de su propio desarrollo.

El proceso de centralización fiscal,⁴ con ser enorme, no fue absoluto y quedaron en manos de cada nivel de gobierno ciertas fuentes de recaudación, las cuales podríamos englobar en ingresos propios o autónomos. Con base en lo anterior, es posible establecer que los ingresos gubernamentales propios se recaudan ya sea mediante impuestos, los cuales *no implican una contraprestación directa* del gobierno a los contribuyentes, o con base en ingresos no

⁴ Las vías de la centralización fiscal en México se tratan en Moreno (1995).

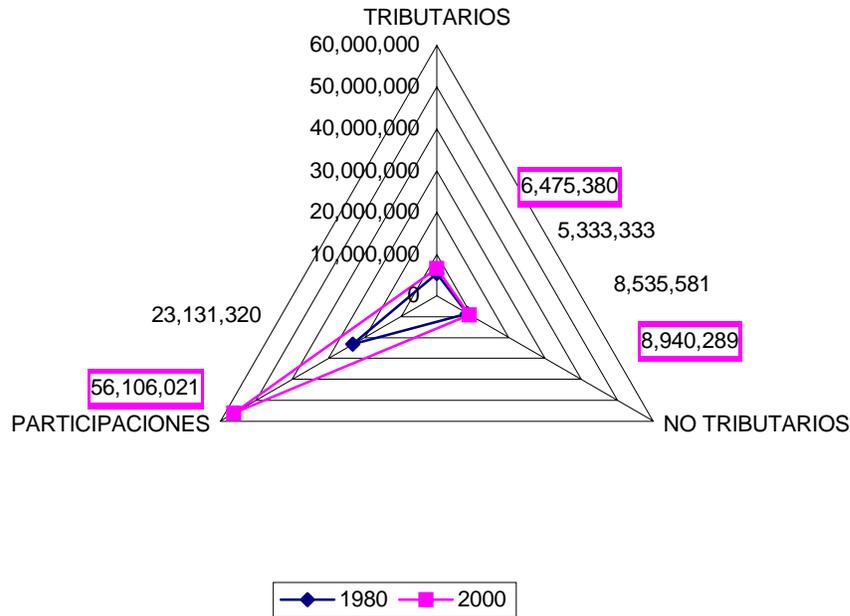
tributarios, los cuales dependen de ingresos que establecen una contraprestación *directa*, ya sea de carácter pública (derechos, aprovechamientos y/o aportaciones de mejoras) o privada (productos). En el caso que el peso de los ingresos tributarios sea predominante se conceptualiza a la hacienda como *fiscal*, mientras que cuando los ingresos no tributarios constituyen el principal rubro de recaudación, se le definiría como una hacienda *patrimonialista*. Esta clasificación es importante para establecer las perspectivas de financiación del gasto público de cada una de las haciendas de los gobiernos que componen el federalismo mexicano. Por lo tanto, puede servir de indicador de cómo se comportaría la recaudación en caso de que se asignaran competencias tributarias a los gobiernos locales. Por supuesto que el perfil esencial de la hacienda de las entidades federativas es la *dependencia*.

En el gráfico 5 podemos observar el cambio en el perfil de la hacienda de los gobiernos de las entidades federativas, después de 20 años de la gran modificación que significó la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: el incremento del perfil de dependencia fiscal de los gobiernos estatales respecto al Gobierno federal. En el año 2000, las participaciones federales a las entidades federativas representaban 78.4% de sus ingresos ordinarios, siendo que en 1980 representaban 62.5%. Esta dependencia debe, sin embargo, relativizarse en la medida que han significado una mayor cantidad de recursos. Se podría decir que se presenta un *trade off* entre una pérdida de soberanía de objeto por parte de las entidades federativas y un aumento en la soberanía sobre las sumas recaudadas. Esto último se aprecia en que el crecimiento real de las participaciones federales totales a las entidades federativas aumentó, en términos reales, a una tasa promedio anual entre 1980 y 2000 de 4.5%, siendo que los impuestos incrementaron en apenas 1% y los ingresos que dependen del patrimonio en 0.2 por ciento. Los ingresos autónomos de las entidades federativas significaron apenas 21.6% del total de sus ingresos ordinarios, de los cuales 42.1% eran fiscales y 57.9% se sustentaban en su patrimonio, ya sea de carácter público o privado.

Con base en lo anterior, se puede considerar que los dos rubros de ingreso de las entidades federativas que han estado y van a estar configurando las relaciones fiscales intergubernamentales y, por lo tanto las capacidades fiscales de los gobiernos locales, son las participaciones federales y los ingresos tributarios⁵.

⁵ Desde antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal siempre estuvo presente la lucha de las entidades federativas con mayores capacidades de recaudación, determinadas por sus niveles de desarrollo económico, social, político e institucional, para aumentar sus fuentes de recaudación tributaria autónoma a costa de disminuir la importancia del sistema de transferencias federales no condicionadas, y ahora que el Gobierno federal está siendo incapaz para aumentar la carga fiscal y el sistema de distribución de participaciones federales ha alcanzado el límite para modificar de manera plausible su esquema de asignación, en términos de equidad y eficiencia, nuevamente se está abriendo la posibilidad entre las entidades federativas de que los aumentos en la Recaudación Federal Participable se distribuya en función de la eficiencia recaudatoria en sus ingresos propios, y sin descartar la posibilidad de que se impulse la cesión de soberanías tributarias. Lo que por supuesto modificará la configuración regional del federalismo fiscal mexicano, probablemente haciéndolo más desigual.

GRÁFICO 5
PERFIL DE LOS INGRESOS ORDINARIOS DE LOS ESTADOS 1980 Y 2000
MILES DE PESOS DE 1993



Fuente: Moreno (mimeo).

Por lo tanto, y ante los retos económicos, espaciales e institucionales que el cambio en el sistema socioinstitucional impone al federalismo mexicano y en particular a los gobiernos de los estados, es pertinente determinar sus capacidades económicas y fiscales con base en el análisis del producto interno bruto (PIB) y de los ingresos tributarios y por participaciones federales. Para el análisis regional se utiliza como herramienta la clasificación de las entidades federativas por clusters o conglomerados jerárquicos⁶ en función de las tres variables, PIB, ingresos tributarios y participaciones federales, en términos per cápita y a precios constantes de 2003.

En los cuadros 1 y 2 se observan los datos del PIB y de los ingresos tributarios y los derivados de las participaciones federales, todos en términos per cápita, para cada una de las 32 entidades federativas para los años de 1980 y 2000. La evolución de las variables muestra un comportamiento sumamente favorable de las transferencias no condicionadas per cápita que aumentaron en un promedio anual de 2.7%; el PIB per cápita registró una dinámica marginal favorable de 0.7% en promedio anual y los ingresos por impuestos disminuyeron en 0.8% anual durante el periodo. Por otra parte, las diferencias regionales en la generación del PIB per cápita,

⁶ Para la formación de clusters se utilizó como algoritmo para medir la similitud de las entidades federativas a la distancia euclídea al cuadrado, definida como $D(x, y) = \sum_{i=1}^n (x_i - y_i)^2$, y como criterio de aglomeración la técnica *average linkage*, la cual considera las distancias medias entre todos los pares posibles de casos y permite generar clusters más compactos que otras técnicas, lo cual favorece la mayor homogeneidad entre las entidades federativas al interior de cada uno de los conglomerados formados.

medida por el coeficiente de variación, muestra, aun cuando insignificante, un aumento. Las diferencias en la recaudación impositiva entre las entidades federativas sí registraron un incremento significativo, pues el coeficiente de variación pasa de 0.774 a 1.398⁷. Por el contrario, la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas fue menos desigual después de veinte años de evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues el coeficiente de variación disminuyó de 0.918 a 0.380 entre 1980 y el año 2000.

Antes del proceso de formación de conglomerados se realizó un análisis de correlación entre las tres variables, utilizando el coeficiente de Pearson para los años 1980 y 2000. Los resultados se muestran en los cuadros 3 y 4, resaltando la fuerte relación existente entre las participaciones federales per cápita y el PIB per cápita en el año de 1980, pues el coeficiente fue de 0.874, a un nivel de significancia de 0.01; sin embargo, para el año 2000 la relación entre ambas variables resultó ser no significativa. Por el contrario, la relación entre los ingresos tributarios por habitante y el PIB per cápita se fue fortaleciendo en el periodo de análisis, pues el coeficiente de Pearson pasó de 0.356 a 0.771, además de mejorar el nivel de confianza de 95 a 99 por ciento. La relación entre las participaciones federales y los ingresos impositivos resultó en ambos años menor a 0.17 y en ninguno se puede aceptar con un nivel mínimo de confianza estadística. Estos resultados muestran que: 1) las transferencias no condicionadas se están distribuyendo crecientemente con un criterio de equidad⁸; 2) las diferencias en la capacidad de recaudación de impuestos por parte de las entidades federativas, responde cada vez más estrechamente a su nivel de generación de valor agregado y, 3) no se presenta una relación positiva entre la capacidad tributaria de las entidades federativas y la asignación de participaciones federales, denotando que no existe evidencia de que la asignación de transferencias no condicionadas desincentive la recaudación tributaria en los gobiernos de las entidades federativas.

En los dendogramas 1 y 2 se muestra la conformación de las entidades federativas en conglomerados jerárquicos, con base en las variables PIB, ingresos tributarios y participaciones federales por habitante, para 1980 y el año 2000. La definición de los clusters de las entidades federativas se sustentó en los siguientes criterios: 1) con la finalidad de poder hacer comparaciones para los dos años para los cuales se analiza se decidió que el nivel de homogeneidad entre las entidades federativas debería ser similar en ambos años y; 2) se utilizó el criterio de máxima homogeneidad entre las entidades federativas, por lo que se seleccionó los clusters formados minimizando la distancia entre los casos y maximizando la distancia entre los clusters, de esta forma el número de clusters fue el máximo posible al escoger la primera agrupación.

El PIB fue, sin duda, la variable más importante en la determinación de los conglomerados, por lo que el perfil de los conglomerados quedó definido fundamentalmente por su capacidad económica, la cual, salvo el caso de Tabasco en 1980, siempre correspondió con su nivel de capacidad fiscal (en este caso integrada tanto por sus ingresos tributarios como por sus participaciones federales, per cápita promedio no ponderadas).

⁷ Es importante destacar que después de la reforma al artículo 115 constitucional que transfirió a los ayuntamientos los gravámenes a la propiedad inmobiliaria, los gobiernos de los estados disminuyeron en esa medida sus competencias tributarias en la materia, lo cual no ocurrió con el Distrito federal. Por lo tanto la medición de las diferencias en la recaudación tributaria entre las entidades federativas se magnifican por la situación "atípica" del Distrito federal que contribuye con 0.385 a las diferencias de recaudación impositiva entre las entidades federativas, medidas por el coeficiente de variación.

⁸ Por supuesto que este criterio de equidad no considera las diferencias socioeconómicas de la población entre las entidades federativas.

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESOS TRIBUTARIOS Y PARTICIPACIONES
FEDERALES PER CÁPITA 1980
PESOS DE 1993

ENTIDAD FEDERATIVA	PIB	TRIBUTARIOS	PARTICIPACIONES
OAXACA	5,116	24.3	88.2
ZACATECAS	6,049	22.9	109.1
GUERRERO	6,804	45.4	148.6
MICHOACÁN	7,102	33.8	139.1
TLAXCALA	7,103	8.1	192.5
SAN LUIS POTOSÍ	7,445	29.0	94.7
PUEBLA	8,320	18.0	145.7
GUANAJUATO	8,322	45.3	177.3
HIDALGO	8,386	14.9	8.3
NAYARIT	9,113	66.5	176.6
YUCATÁN	9,211	41.2	285.1
DURANGO	9,232	30.4	285.7
VERACRUZ	9,269	33.9	264.6
SINALOA	9,708	110.2	277.9
MORELOS	9,803	175.0	29.6
CAMPECHE	9,810	74.8	442.2
AGUASCALIENTES	10,096	247.8	29.0
QUERÉTARO	11,040	50.4	112.7
CHIAPAS	11,170	49.7	457.0
COLIMA	11,666	53.2	0.0
CHIHUAHUA	12,087	69.6	299.0
MÉXICO	12,431	79.5	348.8
JALISCO	12,921	90.1	331.9
TAMAULIPAS	13,177	61.1	375.3
SONORA	13,909	106.8	445.8
COAHUILA	14,682	11.4	344.6
QUINTANA ROO	15,204	84.4	309.9
BAJA CALIFORNIA SUR	16,373	80.4	479.0
BAJA CALIFORNIA	16,421	99.6	531.0
NUEVO LEÓN	20,179	107.9	484.8
DISTRITO FEDERAL	24,495	186.6	640.8
TABASCO	32,095	61.7	1,488.6
TOTAL	12,860	76.6	332.1
Promedio	11,836	69	298
Desviación estándar	5,560	54	274
Coeficiente de variación	0.470	0.774	0.918

Fuente: Elaborado con base en

INEGI. 1996 *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa 1993*, México,

INEGI. 1990. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1979-1988*, México.

CONAPO-INEGI. 1990. *Proyecciones de población en México y entidades federativas 1980-2010*, México.

CUADRO 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESOS TRIBUTARIOS Y PARTICIPACIONES
FEDERALES PER CÁPITA 2000
PESOS DE 1993

ENTIDAD FEDERATIVA	PIB	TRIBUTARIOS	PARTICIPACIONES
VERACRUZ	7,172	2.6	395.0
OAXACA	7,777	2.7	495.5
GUERRERO	7,958	27.7	400.5
CHIAPAS	8,458	11.8	722.4
NAYARIT	8,460	25.4	613.6
ZACATECAS	8,557	7.5	560.6
MICHOACÁN	9,114	6.4	440.5
MÉXICO	9,501	27.6	387.1
SINALOA	9,757	19.2	455.0
HIDALGO	10,059	15.8	499.6
TLAXCALA	10,138	24.4	716.5
PUEBLA	10,402	17.6	463.1
SAN LUIS POTOSÍ	10,585	11.0	441.9
TABASCO	11,099	16.3	1,720.4
DURANGO	11,455	26.2	524.8
GUANAJUATO	11,676	6.9	512.7
YUCATÁN	12,259	30.8	558.9
MORELOS	13,139	9.0	529.8
JALISCO	15,883	54.3	574.8
BAJA CALIFORNIA SUR	16,462	47.1	778.2
COLIMA	16,643	12.5	871.6
TAMAULIPAS	17,496	68.0	605.3
AGUASCALIENTES	18,572	12.5	708.3
CAMPECHE	18,609	42.5	768.3
SONORA	18,668	67.3	794.2
QUERÉTARO	20,407	16.3	748.1
COAHUILA	20,548	35.8	609.3
CHIHUAHUA	27,643	132.1	686.6
NUEVO LEÓN	27,788	104.3	693.0
QUINTANA ROO	29,157	118.2	853.4
BAJA CALIFORNIA	29,448	118.5	952.5
DISTRITO FEDERAL	30,492	330.9	675.9
TOTAL	14,742	64.7	560.8
Promedio	15,168	45	649
Desviación estándar	7,193	63	247
Coeficiente de variación	0.474	1.398	0.380

Fuente: Elaborado con base en

INEGI. 2000. *Sistema de cuentas nacionales de México*

en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>,

INEGI. 2003. *El ingreso y el gasto público en México*, México y

CONAPO-INEGI.1990. *Proyecciones de población en México y entidades federativas 1980-2010*, México.

De esta manera, como se puede ver en el dendograma 1 y el cuadro 5, en 1980 se formaron 7 clusters, tres de ellos se caracterizan por ser los que tienen una elevada capacidad económica y fiscal, aún cuando están integrados, cada uno de ellos, por únicamente una entidad federativa: son los clusters 5, conformado por Nuevo León, el 6 por el Distrito Federal y el 7 por Tabasco. Los tres corresponden a las entidades federativas con el mayor PIB per capita y las que recibieron las participaciones federales por habitante más altas; sin embargo, una de ellas, Tabasco, fue el cluster que recaudó los segundos ingresos tributarios por habitante más bajos (casi 20% inferiores al promedio nacional) y, sin embargo, fue la entidad federativa con mayores participaciones federales per cápita (4.5 veces superiores al promedio nacional). El cluster 4, que se integró por cinco entidades federativas se caracteriza por un PIB medio e ingresos tributarios y participaciones federales per cápita ligeramente por encima del promedio nacional.

**CUADRO 3
COEFICIENTE DE CORRELACIÓN 1980**

		Pibpc 1980	Tributpc 1980	Particippc 1980
pibpc1980	Correlación de Pearson	1	.356(*)	.874(**)
	Sig. (bilateral)		.046	.000
	N	32	32	32
tributpc1980	Correlación de Pearson	.356(*)	1	.112
	Sig. (bilateral)	.046		.543
	N	32	32	32
particippc1980	Correlación de Pearson	.874(**)	.112	1
	Sig. (bilateral)	.000	.543	
	N	32	32	32

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

**CUADRO 4
COEFICIENTE DE CORRELACIÓN 2000**

		Pibpc 2000	Tributpc 2000	Particippc 2000
pibpc2000	Correlación de Pearson	1	.771(**)	.342
	Sig. (bilateral)		.000	.055
	N	32	32	32
tributpc2000	Correlación de Pearson	.771(**)	1	.163
	Sig. (bilateral)	.000		.372
	N	32	32	32
particippc2000	Correlación de Pearson	.342	.163	1
	Sig. (bilateral)	.055	.372	
	N	32	32	32

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

nacional; sus ingresos tributarios estuvieron 15% por debajo del promedio nacional y sus participaciones fueron 46% inferiores a la media nacional. Por último, el cluster 1, integrado por dos entidades federativas es el de menor capacidad económica y fiscal, pues su PIB per cápita es 57% inferior a la media nacional, sus ingresos tributarios representaron 69% del promedio nacional y las transferencias no condicionadas por habitante fueron 70% inferiores a la media nacional.

**CUADRO 5
CONGLOMERADOS JERÁRQUICOS 1980
PESOS DE 1993**

CLUSTER	NÚMERO ENTIDADES	ESTRATOS DE PIB	PROMEDIO PER CÁPITA NO PONDERADO		
			PIB	TRIBUTOS	PARTICIPACIONES
1	2	Muy bajo	5,583.0	23.6	98.6
2	15	Bajo	8,648.0	65.0	179.8
3	7	Medio bajo	12,070.0	64.8	275.0
4	5	Medio	15,318.0	76.5	422.1
5	1	Medio alto	20,179.0	107.9	484.8
6	1	Alto	24,495.0	186.6	640.8
7	1	Muy alto	32,095.0	61.7	1,488.6
PROMEDIO PONDERADO			12,860.0	76.6	332.1

Fuente: Cuadro 1 y dendograma 1

En el año 2000 se constituyeron tres clusters, como se puede observar en el dendograma 2 y cuadro 6. El cluster 1, que fue el más numeroso, con 18 entidades federativas tuvo un perfil de reducida capacidad económica y de recaudación de ingresos tributarios; en el PIB per cápita se ubicó 30% por debajo de la media nacional y la recaudación tributaria per cápita 75% inferior al promedio del país. Sin embargo, este cluster en conjunto y debido a un mejoramiento en el criterio de equidad en la asignación de las participaciones federales, registra un promedio no ponderado superior a la media nacional.

El cluster 2 se constituyó por 9 entidades federativas y su perfil fue de una capacidad económica superior al promedio nacional (23% superior a la media nacional) y su capacidad fiscal, sustentada en transferencias no condicionadas, fue 28% superior al promedio nacional. En cuanto a su capacidad tributaria, estuvo 39% por debajo del promedio nacional.

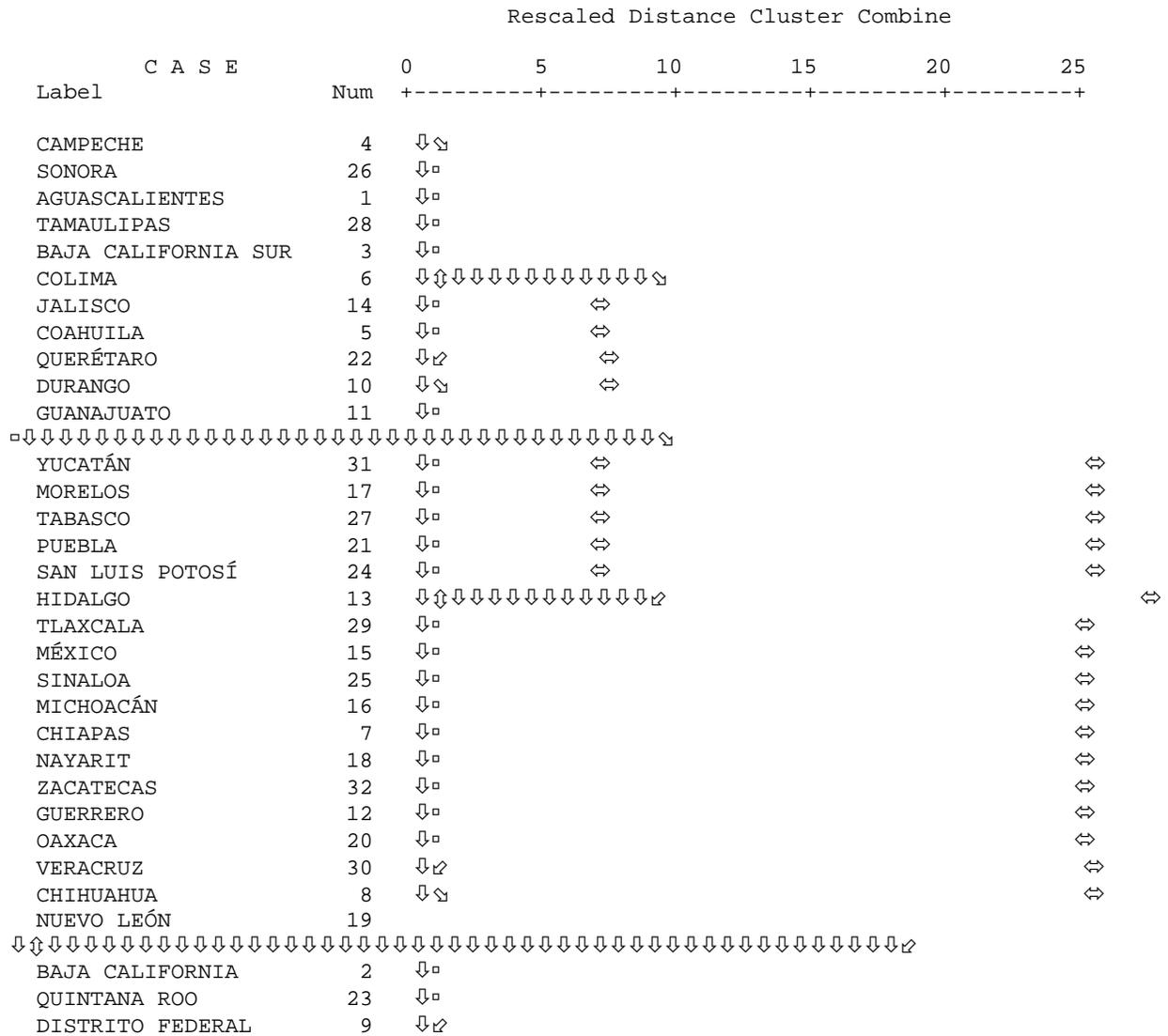
El cluster 3 integrado por 5 entidades federativas, por el contrario, tiene un perfil de elevada capacidad económica, pues el valor agregado por habitante que generaron fue 94% superior a la media nacional. En cuanto a su capacidad fiscal, respaldada en transferencias no condicionadas, estuvo 38% por encima del promedio nacional. Pero en donde destacó su capacidad fiscal fue para recaudar impuestos, pues significó 148% el promedio nacional.

DENDOGRAMA 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESOS TRIBUTARIOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES PER CÁPITA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000

* * * * * H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S * * * * *

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Fuente: Cuadro 2

CUADRO 6
CONGLOMERADOS JERÁRQUICOS 2000
PESOS DE 1993

CLUSTER	NÚMERO ENTIDADES	ESTRATOS DE PIB	PROMEDIO PER CÁPITA NO PONDERADO		
			PIB	TRIBUTOS	PARTICIPACIONES
1	18	Bajo	9,865.0	16.1	579.9
2	9	Medio	18,143.0	39.6	717.6
3	5	Alto	28,906.0	160.8	772.3
PROMEDIO PONDERADO			14,742.0	64.7	560.8

Fuente: Cuadro 2 y dendograma 2

Conclusiones

El problema de la distribución de recursos y competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno del federalismo fiscal mexicano no es sólo un problema técnico de asignación óptima, sino que requiere del consenso político de las partes, y ante el cambio tecnoeconómico y socioinstitucional favorecer una lógica institucional de resolver los problemas de cooperación con el fin de cosechar las ventajas de la acción coordinada y conjunta en el desarrollo del país y evitar una excesiva competencia que busque una mayor recaudación y asignación óptima aún a costa del resto de los integrantes del pacto federal. Ello es particularmente relevante cuando ha aumentado la incertidumbre y la inestabilidad respecto a las reglas y normas vigentes ante los cambios radicales en la tecnología, las formas de organización y gestión en las organizaciones empresariales, públicas y sociales, las relaciones económicas entre las naciones, el papel del Estado y los instrumentos de política económica y política pública, las relaciones intergubernamentales y la participación ciudadana.

Entonces, el sistema de relaciones fiscales del federalismo mexicano está siendo sometido a imponentes vectores de fuerza, los cuales se caracterizan por sus distintas dimensiones, escalas y ritmos de desenvolvimiento. Aún cuando las formulaciones teóricas derivadas del institucional-evolucionismo apuntan a la necesidad de una senda de desarrollo del nuevo sistema socioinstitucional en ciernes, caracterizada por la descentralización, la flexibilidad, los juegos de suma positiva, el consenso o la integración de lo diverso, no es posible determinar la trayectoria final de desenvolvimiento de las relaciones fiscales intergubernamentales en México debido a la complejidad de los determinantes involucrados.

Un elemento central en la definición de la trayectoria que seguirán las relaciones intergubernamentales está constituido por el aguzado centralismo fiscal y las desigualdades regionales que han caracterizado el federalismo mexicano en todo el siglo XX. Con el proceso de centralización fiscal, las entidades federativas se beneficiaron con mayores recursos a costa de ceder sus soberanías fiscales al Gobierno federal, pero además las fue diferenciando en cuanto a sus capacidades fiscales.

La clasificación de las entidades federativas en cuanto a su capacidad económica y fiscal muestra que en el primer año del periodo de análisis las entidades federativas se agrupaban en 7 clusters, indicando una mayor diferenciación en la capacidad económico-fiscal de las entidades federativas, sin embargo, salvo el cluster 7, integrado por Tabasco, el perfil entre los clusters era similar.

Para el año 2000 se registra una disminución del número de clusters, indicando un proceso de mayor homogeneización entre entidades federativas al interior del menor grupo de conglomerados, pero al mismo tiempo una mayor diferenciación entre los distintos grupos,

particularmente perfilando al cluster 3, que por su elevada competencia económica y fiscal, esta última sustentada en su capacidad de recaudación tributaria, en un grupo de entidades federativas con capacidades para generarse como nodos de desarrollo, pero que predominantemente están ubicadas en el norte del país.

Entonces, con los diferentes perfiles de las entidades federativas se puede determinar las posibles lógicas-intereses que caracterizará su toma de decisiones respecto a las reglas formales e informales que deben regir en las relaciones fiscales intergubernamentales ante la dinámica de cambio abierta. Sin duda que la distribución de participaciones federales ha beneficiado al conjunto de entidades federativas y en la medida que el excedente económico en su forma fiscal crezca favorecerá una dinámica a la cooperación e integración del pacto federal, siempre y cuando la desigualdad económica regional no aumente de manera importante. El estancamiento en la recaudación fiscal, particularmente la constituida por la Recaudación Federal Participable impulsará a las entidades federativas con mayores capacidades de recaudación a modificar las reglas del federalismo que favorezcan la competencia, ya sea por la vía de privilegiar el criterio de capacidad de recaudación en la asignación de participaciones federales o la lucha por la asignación de mayores soberanías tributarias; todo ello en detrimento de las entidades federativas que no se han podido constituir en núcleos con capacidades económicas y fiscales.

Es importante destacar que las entidades federativas con mayor capacidad económica y fiscal se ubica en el norte del país, factor que si no es relevante actualmente en el país para impulsar procesos “autonómicos” como los registrados en el sur del continente ante las propuestas de sus gobiernos centrales de gravar “su” riqueza con fines redistributivos, no está de más ser previsores y generar una lógica de cooperación y no de competencia entre los miembros del pacto federal.

Bibliografía

Arellano C., R. 1996. “Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México” en Arellano Cadena, Rogelio (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE.

Appendini, K. A. de y Murayama, D. 1972. “Desarrollo desigual en México (1900 y 1960)” en David Barkin, *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, Setenta.

Ayala E, J. 2001. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, UNAM.

Becattini, G. y Rullani, E. 1993. “Sistema local y mercado global”, en *Economía e política industriale*, núm. 80, traducción de Alejandro Montoya.

Castells, M. 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza.

CONAPO-INEGI. 1990. *Proyecciones de población en México y entidades federativas 1980-2010*, México.

Díaz C., A. 1995. *Desarrollo Económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, M. A. Porrúa.

Hernández L., E. 1984. “La desigualdad regional en México” en Cordera, R. y Tello, C. (Coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores.

INEGI. 2003. *El ingreso y el gasto público en México*, México.

INEGI. 2000. *Sistema de cuentas nacionales de México* en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>.

INEGI. 1996. *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa 1993*, México.

INEGI. 1990. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1979-1988*, México.

Jessop, B. 2004. “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas” en *Revista Eure*, vol. XXIX, Núm. 89.

Jessop, B. 1999. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores.

Johnson, B. y Lundvall, B. 2000. *Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy*, Dinamarca, Aalborg University.

Leimone, J. 1986. “Causación acumulativa y crecimiento interregional en México” en Leopoldo Solís, *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Moreno A., J. G. 2007. *Los ingresos intergubernamentales en México 1980 - 2002: una interpretación institucional – evolucionista*. *Quivera*, vol. 9, núm. 002.

Moreno A., J. G. mimeo. *El federalismo fiscal mexicano ante el cambio mundial 1980-2000*. México, mimeo.

Moreno A., J. G. 1995. *Las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco del centralismo fiscal 1970-1990*. Tesis de maestría, México, El Colegio Mexiquense, A.C.

North, D. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

OECD. 2001. *Cities and regions in the new learning economy*, Paris, OECD.

Pérez, C. 2004. *Desafíos sociales y políticos del cambio de paradigma tecnológico* en <http://www.carlotaperez.org/Articulos/1-desafiossocialesypoliticos.htm>.

Pérez, C. 2004. *Técnicas de análisis multivariante de datos. Aplicaciones con SPSS*, España, Pearson-Prentice Hall.

Stiglitz, J. 1988. *La economía del sector público*, España, Antoni Bosh.