

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. ¿UNA LENTA O NULA CONVERGENCIA?

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO*

INTRODUCCIÓN

En teoría un país que adopta el federalismo como forma de Estado, se integra de diferentes territorios o gobiernos autónomos que buscan en dicha asociación una forma de compensar problemas de carácter político, económico o social que exceden sus posibilidades en lo individual. Un gobierno central puede ayudar a mejorar los niveles de ingreso, sufragar necesidades, atender y resolver conflictos, además de generar confianza de que se cuenta con un garante en los malos tiempos. A cambio se declinan ciertas potestades al gobierno central relativas al orden externo y se establecen acciones de coordinación relativas a gastos públicos y bases de tributación. En ese sentido, una federación es un acuerdo político que, entre otros propósitos, en materia económica tiene el objetivo de lograr la convergencia entre los gobiernos subcentrales en aspectos de crecimiento económico, bienestar y desarrollo social.

Dada la condición de facultades concurrentes que se derivan del federalismo, es indispensable establecer un sistema de coordinación en materia de tributación con la intención de evitar la posibilidad de la doble tributación. Pero no sólo eso, con el establecimiento de dicho sistema se posibilita también una mejor asignación de los recursos en gastos que también presentan dicha característica como son el caso de salud, educación, medio ambiente, etc. (Barcelo, 2015:103).¹

* Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ Las facultades concurrentes de acuerdo con Tena (1994:119-121) son aquellas que pueden ejercer los gobiernos subnacionales mientras no sean ejercidas por la federación, mientras que las coincidentes son las que se ejercen simultáneamente por ambos niveles de gobierno.

En México, la historia del federalismo fiscal tuvo un momento de lucidez cuando en 1980 se pone en marcha la Ley de Coordinación Fiscal que tenía por objeto el coordinar el sistema fiscal del gobierno central con entidades federativas, municipios y demás demarcaciones territoriales con la finalidad de establecer la cantidad de participaciones que deben recibir de los ingresos federales, además de fijar reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales de cada nivel de gobierno, etc., como lo marca el artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.²

En ese año se concreta un federalismo fiscal concentrador de ingreso, que va evolucionando de poco a poco a una descentralización acotada de los gastos, proceso que ha entrado a una fase de reversión en los últimos años, en los cuales se han dado nuevos visos de centralización de algunas actividades de gasto como son las destinadas a la educación básica, la salud, la seguridad pública, etcétera.³

La centralización del gasto público es contraria a la opinión de ciertos autores, quienes suponen que la descentralización tiene efectos importantes sobre el crecimiento económico local (Ma y Mao, 2017; Lighthart y Van Oudheusden, 2017), el desempeño del sector salud (Arends, 2017), pero existe evidencia en ambos sentidos, tal como lo explora de forma amplia Baskaran *et al.* (2016) y Martínez-Vázquez *et al.* (2016). A pesar de la evidencia en México, la descentralización no ha generado los resultados deseados en materia de disminuir las disparidades entre las entidades federativas y es que quizás, tal como lo establece Kyriacou *et al.* (2015), eso no se cumple en países con gobernanza deficiente.

El nuevo orden fiscal establecido en el país, en la práctica, tuvo avances marginales que no han sido capaces de cambiar la fisonomía productiva de ciertas regiones, entidades federativas y municipios; tampoco se ha logrado avanzar en materia de bienestar, en aquellos lugares en los cuales la pobreza y la inequidad del ingreso era un problema, lo sigue siendo.

² En una federación, la coordinación es una parte sustancial y en teoría la Ley de Coordinación parecía subsanar aspectos centrales, como los mencionados por Weidenbaum (1969) como elementos centrales en la consolidación de un nuevo federalismo. Por una parte, la determinación del fondo a repartir, la forma en que dicho fondo se ha de repartir a los gobiernos subcentrales, la manera en que son distribuidos dentro de las demarcaciones y por último restricciones que deberán observar en el uso de los recursos.

³ De acuerdo con Tavares (1995), en la literatura se distinguen tres tipos de arreglos federativos: federalismo dual, donde se constituyen soberanías distintas y separadas al igual que su forma de actuación. El federalismo centralizado transformando los gobiernos locales en agentes administrativos del gobierno federal. Por último, el federalismo cooperativo caracterizado por formas de actuar conjuntas entre instancias de gobierno con autonomía decisoria y capacidad propia de financiamiento. Dada esa clasificación México no se suscribe fiscalmente a ninguna de ellas; sobre una descripción amplia de los arreglos fiscales se puede revisar Super (2005).

El objetivo que persigue el presente capítulo consiste en actualizar y abonar a la discusión sobre el federalismo fiscal y el avance que se ha tenido en materia de convergencia económica, que de entrada se supone en el mejor de los casos lenta y en el peor nula. Para tal fin, lo que resta del capítulo comienza (II) por la exploración de la literatura, que sin ser exhaustiva versa sobre el tema del federalismo, la descentralización como mecanismo de desarrollo y crecimiento de los gobiernos subnacionales y evidencia empírica para el caso de México; posteriormente (III) se ofrecen algunos datos, análisis y cálculos que permiten valorar el proceso de convergencia que se ha dado entre las entidades federativas; después (IV) se hace una sucinta revisión mediante los flujos de participaciones y aportaciones a las entidades federativas y de qué forma se han asignado los recursos, para terminar revisando una de las políticas que en materia de desarrollo de ciertas regiones dio por resultado la promulgación de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y terminar con una conclusión.

FEDERALISMO FISCAL Y CONVERGENCIA ECONÓMICA

La idea del federalismo fiscal conlleva una serie de disyuntivas enmarcadas en la teoría de la economía pública y en el ámbito de la delimitación de potestades que se pueden tener en cada caso. Por una parte, el federalismo puede permitir una mayor eficiencia en el uso de los recursos o bien lacerar los incentivos económicos de las comunidades o regiones. Retomando a Swartz y Peck (1990), el “federalismo competitivo” conlleva a una destrucción creativa, ya que el miedo a quebrar obliga a los gobiernos a operar de manera más eficiente. Los gobiernos deben suministrar sólo aquellos bienes y servicios que demanda su electorado y deberán ser rentables, aquellos que no lo sean van a desaparecer o es posible que tengan el tiempo para aprender. La ventaja de la competencia es su capacidad de atracción, aquellos gobiernos a los que les va bien son atractores de nuevos residentes y negocios, pero no sólo eso, también sirven de ejemplo para que otros puedan imitar aquellos elementos que funcionan.

Los gobiernos que no logran ser competitivos imprimen costos adicionales a las personas que no tienen la oportunidad de moverse a otra región, ya que reciben servicios de mala calidad con altas cargas impositivas. La lógica obliga a pensar en la desaparición de dichos gobiernos, pero en la gran mayoría de los casos existen grupos que no son capaces de escapar de la ineficiencia tales como los pobres, los pequeños negocios y los ancianos quienes resultan los verdaderos perdedores de lo que no puede llamarse “destruc-

ción creativa”, sino sólo “destrucción”.⁴ El federalismo tiene la obligación de nivelar entre la eficiencia y la equidad, lo que implicaría aliviar las presiones sobre las finanzas públicas de los gobiernos estatales y locales, reducir las desigualdades económicas y fiscales, estimular esfuerzos fiscales, así como la eficiencia e independencia fiscal (Swatz y Peck, 1990).

Sin embargo, el problema de la nivelación es que puede generar una asistencia que pasa de ser temporal a permanente sin lograr la autosuficiencia local e incluso ampliando la dependencia de localidades y regiones por los apoyos que devienen del poder central. En ese sentido, tal parece que la nivelación mediante asignación de recursos mayores a los que generan los gobiernos locales, puede resultar menos positivo de lo que se puede esperar.

Ante este hecho, en los últimos años se ha optado por medidas de descentralización de las potestades sobre el gasto e ingreso. En algunos casos se piensa que se deben concentrar los ingresos y descentralizar los gastos, en otros se supone que es deseable una descentralización del ingreso con cierta centralización de los gastos, y en el mejor de los casos se supondría que el mejor escenario resulta de un federalismo real, en el cual las potestades sobre ingreso y gasto son plenamente utilizadas por cada nivel de gobierno. Gemell *et al.* (2013) encuentran que los países que integran la OCDE han sido adversamente afectados por la descentralización del gasto, mientras que la descentralización de los ingresos ha tenido efectos favorables. De esta forma, conociendo que dichas economías son más descentralizadas en materia de gastos y menos en materia de ingresos, una descentralización de ingresos con una recentralización de gastos podría tener mejores resultados en materia de eficiencia y crecimiento económico.

Por su parte, en un estudio que se enfoca para el caso de Argentina, Gervasoni (2010) menciona que la concentración de los ingresos da por resultado menos democracia en los gobiernos subnacionales, por lo cual la descentralización de los ingresos tendría un resultado favorable para la democracia y generaría vínculos más sólidos con los ciudadanos y con las empresas.

No obstante los beneficios que se le adjudican a la descentralización fiscal, se mencionan algunos inconvenientes cuando se estudian ciertas economías, Gemmel *et al.* (2003) los resume en los siguientes: impactos negativos en la distribución de los bienes públicos debido a la movilidad de los factores; la política de redistribución no es del todo satisfactoria por los movimientos que se dan en función del estatus en materia de ingresos de las personas, es decir aquellos gobiernos que llevan a cabo políticas que favorecen a los personas de menores ingresos van a generar desplazamientos

⁴ En este sentido la tesis de Tibeaut (1956) no se cumple para toda la sociedad, es decir no todos son capaces de “votar con los pies”.

de los ricos y atracción de los pobres; dada la desigualdad social y sus efectos sobre el crecimiento puede tener serias implicaciones para el crecimiento local; la concentración de bienes públicos con derramas supranacionales, como pueden ser la infraestructura, la educación y la salud, pueden inhibir el crecimiento e incrementar la desigualdad, en estos casos los sectores más centralizados pueden distribuir los recursos de forma más eficiente; problemas de inestabilidad macroeconómica por problemas de coordinación de la política fiscal; competencia a la baja en la imposición de factores móviles entre entidades federativas y sus repercusiones en materia de gasto.

Ante los embates empíricos que ha tenido el teorema de descentralización (Oates, 1972),⁵ se han formulado una serie de investigaciones que tratan de establecer una segunda generación de teorías sobre el federalismo fiscal. En este sentido, Oates (2008) establece que la naturaleza del problema sigue siendo la misma, por una parte, la capacidad del gobierno central para proporcionar productos locales y por el otro, la capacidad de un sistema descentralizado para captar las preferencias de los ciudadanos en cada localidad. A decir del autor, la centralización conduce a un sistema de transferencias que siendo legítimas pueden tener serios daños fiscales, mientras que la descentralización genera las condiciones que propician innovación en las instituciones fiscales y políticas que a la postre conducen a un mejor escenario para la población.

Algunos de los problemas del porqué la descentralización no ha tenido los resultados esperados tiene que ver, en algunos casos, con la condición en la que se encontraban los gobiernos subnacionales antes del proceso. A decir de Rodden y Wibblens (2002), la descentralización acompañada del desarrollo de la capacidad tributaria autónoma de los gobiernos subnacionales es un requisito necesario para tener éxito, cuando el proceso se lleva a cabo a pesar de la escasez e irregular competencia en la recaudación de impuestos es imposible alcanzar la autonomía. Cuando se tiene una población empobrecida, se tiene una amplia movilidad del capital y no se cuenta con instituciones fuertes, la descentralización encontrará serias limitaciones.

Las características del sistema federal son de suma importancia ya que algunos son capaces de promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, mientras que otros lo restringen. Wiengest (2009) sostiene que un sistema federal que promueva la competencia genera incentivos fuertes donde la aplicación de las políticas asegura una economía local saludable. Dicho sistema tiene que considerar cinco elementos que

⁵ Oates en 1972, mencionaba que la estabilización, la distribución del ingreso e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables podría ser realizada en mejor condición por los gobiernos centrales, pero aquellos bienes diferenciables según las necesidades de cada comunidad es mejor que estén a cargo de gobiernos descentralizados.

son: el nivel jerárquico, autonomía subnacional, mercado común, restricciones presupuestales fuertes y autoridad institucionalizada.

El nivel jerárquico establece o delimita los alcances de la autoridad de cada uno de los niveles de gobierno y está en función de cómo se perfilan los otros elementos mencionados. La autonomía subnacional supone que los gobiernos son capaces de regular los mercados locales, adaptar el suministro de bienes y servicios públicos a las características locales y establecer sus tasas impositivas que denoten la demanda de servicios públicos. El mercado común supone la libre circulación de las mercancías generando una competencia real entre las jurisdicciones. Por su parte, en lo referente al presupuesto, los gobiernos subcentrales deben soportar las consecuencias financieras totales de sus decisiones políticas, no deben gastar más de lo que recaudan, no pueden salvar a empresas de la quiebra y tampoco deben esperar que la federación las rescate. Por último, la autoridad institucionalizada permite que la descentralización no esté bajo el auspicio o discrecionalidad del gobierno central, debe existir un conjunto de instituciones que lo controlen. Por lo tanto, la descentralización bajo un Estado depredador no garantiza el éxito.

Weingest (2014) abunda en algunos otros elementos que promueven la centralización como son la idea de la redistribución de las rentas por parte del gobierno central, la condición de eficiencia en la recaudación por parte del centro conlleva a que tenga más poder y capacidad de mantenerlo, los beneficios sobre la democracia se ven velados porque cuando se apoyan desde el ámbito internacional se ocupan preferentemente del centro, el mecanismo de trágicos brillantes que implica que mientras más recursos tenga el centro también tendrá mayor capacidad para manipular a los ciudadanos y que las cosas no cambien. Derivado de lo anterior, parece que en algunos países se deben generar contextos adecuados antes de optar por la descentralización.

En materia de convergencia, el punto de partida se encuentra en 1956 con el planteamiento de Solow (1956) y Shaw (1956), quienes basan su desarrollo en el supuesto de rendimientos decrecientes de los factores, con lo cual se podría esperar que aquellas economías que han alcanzado ciertos niveles de riqueza comiencen a reducir sus tasas de crecimiento, mientras que las que se encuentran en una situación menos favorable comiencen a incrementarlas, llegando así a la convergencia.⁶

A partir de algunas críticas y falta de verificación empírica se establecieron dos modalidades de convergencia: la absoluta y la condicional. En el primer caso se supone que los más desarrollados crecen a tasas menores que los no

⁶ Un desarrollo bastante ilustrativo del modelo propuesto por Solow y Saw, puede ser consultado en Tirado (2003), además de las críticas correspondientes.

tan desarrollados, en virtud de que sus tasas de inversión son mayores dada su lejanía con la posición de equilibrio estacionario, además se anticipa una desaparición de las diferencias cuando todos los países alcancen el estado estacionario (Tirado, 2003). El segundo caso parte de la idea de que países con características semejantes (instituciones similares, sistemas impositivos y legales parecidos, proximidad geográfica, afinidades culturales, etc.) pueden lograr la convergencia. De acuerdo con Sala-I Martín (1994:200-203), la convergencia a nivel global no se ha podido comprobar; sin embargo, existe evidencia para pensar en una convergencia regional o interregional, que sería coincidente con la convergencia condicional.

La evidencia en el caso de México al respecto de la convergencia se ha dado en varios sentidos y para varios periodos, aun cuando parece que existen algunos consensos: se establece la existencia de convergencia en periodos previos a los años ochenta (Asuad y Quintana, 2010; Luna y Colín, 2017; Fuentes y Mendoza, 2003; Germán-Soto, 2005), en la mayoría de los trabajos la divergencia está presente desde mediados de los años ochenta o al inicio de la década siguiente,⁷ por razones que tienen que ver con la apertura comercial que benefició principalmente a entidades que estaban preparadas, afectando a aquéllas con menores capacidades (Barriga y Vázquez, 2006). Por otro lado, persiste la idea de núcleos o clubs de convergencia, denotando con ellos que el país se mueve a diferentes velocidades (Asuad y Quintana, 2010; Barriga y Vázquez 2006; Rodríguez *et al.*, 2016).

Uno de los primeros trabajos relativos al tema lo presenta Esquivel (1999), quien realiza un estudio para el periodo de 1940 a 1995, el autor aporta evidencia respecto de la convergencia absoluta en todo el periodo, pero con una tasa del 1.1% anual, que resulta sumamente baja para las condiciones del país. También encuentra que el proceso se da en dos etapas que abarcan los periodos de 1940-1960 y 1960-1995. En la primera se da una convergencia más rápida y en la segunda no se tienen elementos para establecer un proceso de convergencia entre las 32 entidades.⁸ Esquivel (1999) establece que entender las causas de las disparidades es la única forma de resolverla y en ese sentido las políticas deberían de ir encaminadas a reducir las brechas regionales en términos de acervo y capital humano y también en materia de infraestructura básica.⁹

⁷ Cermeño (2001) presenta evidencia sobre convergencia condicional para el periodo de 1970-1995, sin embargo, llama la atención a tener en cuenta, la particularidad que en ese periodo se podrían hacer dos etapas, disminución del crecimiento 1970-1985 y decrecimiento 1990-1995.

⁸ A conclusiones similares llega Germán-Soto (2005) quien realiza un estudio de 1940-2001 y establece tres etapas de 1940 a 1970 el proceso es rápido, 1970-1980 lento, 1980-2001 un retroceso.

⁹ Fuentes y Mendoza (2003), establecen que el gasto en infraestructura se consolida como un mecanismo con fuerte capacidad distributiva, por lo cual la mejor manera de atacar el pro-

Por su parte, Arroyo (2001) realiza una serie de análisis con datos del PIBe (Producto Interno Bruto estatal) para los años de 1980-1999, desagregando incluso el PIB total en sectores, su aportación consiste en denotar un incremento de las disparidades entre regiones desarrolladas y menos desarrolladas. Una de las alternativas de solución consiste en la intervención gubernamental para fortalecer las actividades tendientes a mejorar la inserción de las entidades de menor desarrollo a la dinámica nacional. Ruiz (2010) realiza una investigación a través de cortes temporales de mediano y largo plazo tomando en consideración datos de 1900-2004, encontrando una tasa de convergencia entre los gobiernos subnacionales baja y con tendencia a declinar, la inexistencia de estados estacionarios comunes y el hecho de que las exportaciones no han funcionado como un elemento de convergencia. Plata *et al.* (2010) estudian la convergencia en México para el periodo comprendido entre 1950-2003, en dicho estudio se estima la convergencia beta y sigma, encontrando que la convergencia económica es débil y muy lenta; se denota por otra parte que el proceso de convergencia se da en cuatro etapas, para los autores es necesario homogeneizar las variables determinantes que llevarían a una convergencia absoluta, como son la infraestructura económica y social, el avance tecnológico y el stock de capital humano.

ESTIMACIÓN DE LA CONVERGENCIA EN MÉXICO

Se realiza un análisis respecto a la composición del PIB estatal partiendo de los datos de las 32 entidades federativas para el periodo de 2003 a 2015, la razón de no ampliar el periodo consiste en la homogeneidad de los datos que han sido consolidados por el INEGI utilizando la misma metodología, de forma adicional se parte de los trabajos realizados por diferentes autores citados en el apartado anterior que han realizado amplios y serios esfuerzos por tratar de aportar evidencia de mayor amplitud temporal. Es necesario mencionar que las cifras se ajustaron excluyendo las actividades relacionadas con la minería petrolera.¹⁰ Lo anterior en virtud de que distorsiona el análisis y esa distorsión obedece a entidades federativas que por una situación de buena fortuna cuentan con dicho recurso.¹¹

blema de la dispersión del ingreso en las entidades federativas es un programa sostenido de infraestructura. Hernández (2012) al respecto sugiere la importancia que tiene la identificación del tipo de infraestructura que resulte adecuada para cada región, de lo contrario no se tendrán los impactos esperados.

¹⁰ Arroyo (2001) resuelve el problema de los estados atípicos dejando fuera del análisis a Campeche y Tabasco.

¹¹ La actividad de minería petrolera a nivel nacional representaba el 10% del PIB en 2003 siendo el 6% para 2015. En el caso de Campeche la actividad integraba el 89% de su PIB. En

El PIBep (Producto Interno Bruto Estatal per-cápita) denota diferentes realidades en el país. En los 13 años de información utilizada, Chiapas, Oaxaca y Guerrero ocuparon las mismas posiciones en cuanto a dicho indicador en relación con las otras jurisdicciones, son las tres las de más baja generación de actividad económica por persona; Chiapas en el sótano con un resultado por debajo de la mitad del nacional, Oaxaca ligeramente por momentos por encima de la mitad y Guerrero marginalmente por encima de los otros, mientras que la CDMX y Nuevo León también ocuparon los mismos lugares pero en el lado opuesto.¹²

En la gráfica 1 se puede apreciar el comportamiento de los estados mencionados en las líneas, mientras que las barras indican la dispersión que existe entre la CDMX con el mejor per-cápita y Chiapas con el de menor valor, es clara la ampliación de la diferencia, situación similar ocurre con Oaxaca y Nuevo León donde la diferencia promedio está por arriba del 3.5 veces. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca se concentra aproximadamente el 11% de la población, no obstante, su participación total con el PIB es aproximadamente del 5%, mientras en la CDMX y Nuevo León se agrupa aproximadamente el 12% de la población y generan más de una cuarta parte de la actividad nacional.

En la gráfica 2, se presenta el PIBep para los años 2003 y 2015, la escala de presentación está en número de veces, donde 1 corresponde al nacional y los que están por debajo indican menor actividad económica en relación con el desempeño nacional, mientras que los que están por arriba de la unidad presentan una mayor actividad económica que la nacional.

El hecho de que en 13 años los estados en los extremos sigan en la misma posición, hace poco factible pensar en una convergencia, por lo menos en el mediano plazo. En el país se cuenta con entidades federativas que tienen amplias oportunidades y otras que históricamente se han rezagado (gráfica 3).

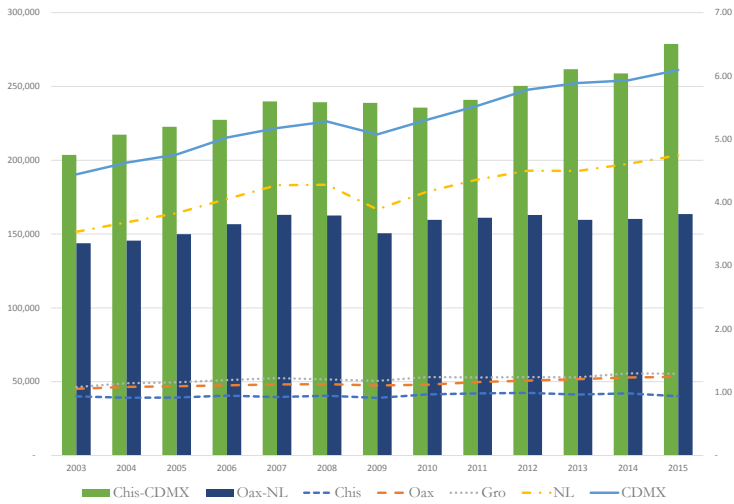
Al desagregar el producto interno de las tres entidades que tienen el desempeño económico menos prometedor y compararlo con las dos que se han mantenido en los dos primeros lugares en generación de ingresos per-cápita, se pueden destacar algunos elementos de interés, para el promedio de los datos en el periodo 2003-2015:

- a) En la composición de su PIBe en los cinco casos la parte proporcional que se destina a servicios está por arriba del 60% (Nuevo León 62%, Oaxaca 63%, Chiapas 66%, Guerrero 73% y la CDMX 86.91%).

2003 y en 2015 el 79%, Tabasco 53 y 59%, Chiapas 12 y 6%, Tamaulipas 7% en ambos años, Veracruz 4 y 7% respectivamente.

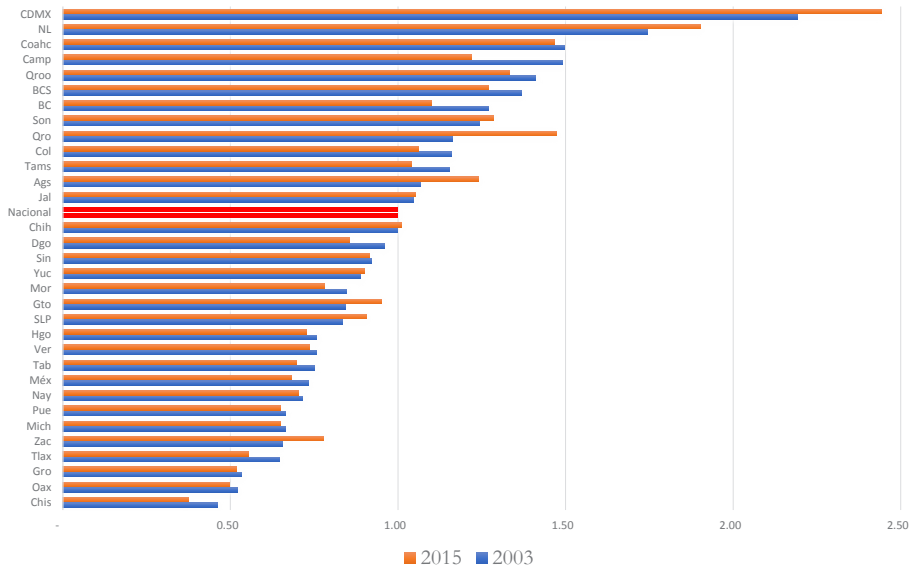
¹² Esta situación ya la había observado Asuad y Quintana (2010) para correspondientes a 1970, 1980, 1990, 2000 y 2008.

GRÁFICA 1
PIBE PER-CÁPITA DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS
Y LA DIFERENCIA ENTRE ENTIDADES



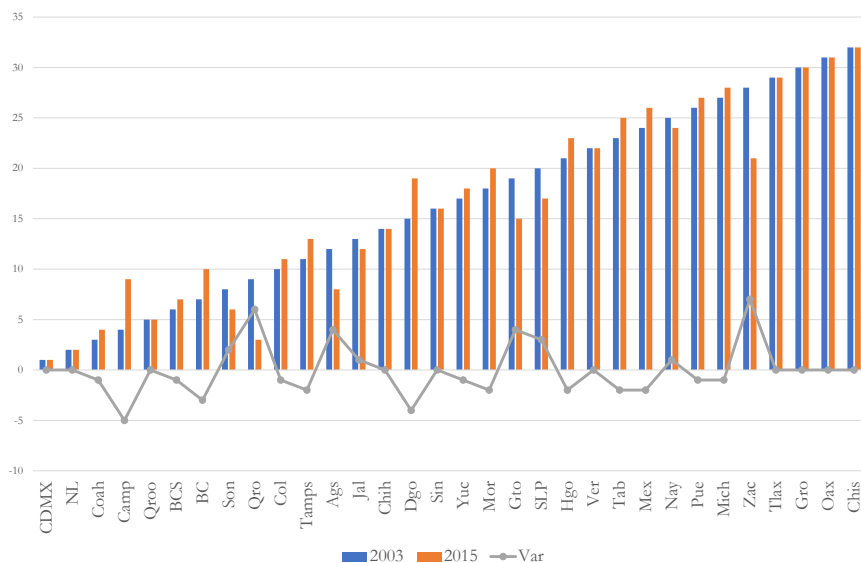
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

GRÁFICA 2
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
EN RELACIÓN CON LA NACIONAL



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

GRÁFICA 3
CAMBIO EN LA POSICIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2003-2015)



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

- b) Tomando en cuenta cinco clasificaciones correspondientes al sector servicios (servicios financieros y de seguros; servicios profesionales, científicos y técnicos; servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; dirección de corporativos y empresas; e información en medios masivos), mientras que en Chiapas, Guerrero y Oaxaca se concentraba el 8.83, 7.88 y 9.05% en dichas actividades, en el caso de la CDMX y Nuevo León representaban el 38.59 y el 26.56%. Los servicios mencionados son relevantes porque teóricamente repercuten en mejorar la eficiencia de los otros dos sectores.¹³
- c) Las actividades del sector primario de Chiapas, Guerrero y Oaxaca están por arriba de la media nacional (8.99, 4.96 y 5.97%), lo que es consistente con economías de bajos ingresos. En Nuevo León y la CDMX, el sector primario contribuye con poco a la actividad total (0.69 y 0.06%).

En la gráfica 3 se destaca el caso de Querétaro, Zacatecas, Guanajuato y Aguascalientes, el primero pasó de ser el noveno estado con el mejor PIBep en 2003 al tercer lugar en 2015; Zacatecas pasó del lugar 28 al 21; Gua-

¹³ A decir de Eichengreen y Gupta (2009), en los países de bajos ingresos el incremento del sector servicios se da principalmente en servicios tradicionales teniendo poco impacto, mientras

najuato del 19 al 15 y Aguascalientes del 12 al 8. Se puede encontrar una explicación desde la composición sectorial de su PIBep, es posible, sin que ello sea tomado como una confirmación absoluta o una regla, y para ello se formulan cuatro argumentos posibles para cada una de las jurisdicciones mencionadas:

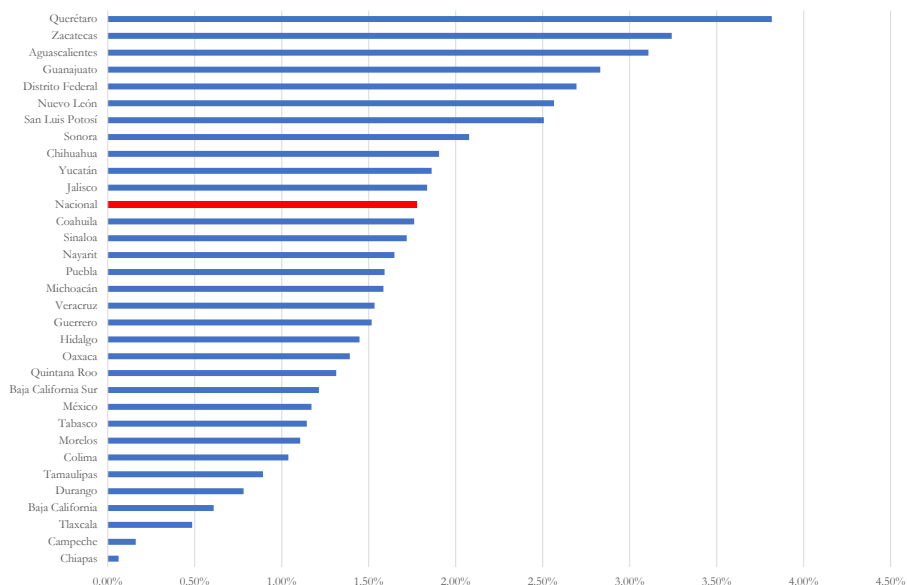
- a) En el periodo de estudio, 28 de las entidades presentaron una reducción en la participación proporcional de su sector primario, una explicación del por qué a medida que se incrementa el ingreso per-cápita se reduce el sector primario tiene que ver con un incremento en la productividad y el desplazamiento de factores a los otros sectores. Zacatecas fue la entidad que tuvo la variación porcentual más relevante pasando de 13.15% en 2003 a 8.40% en 2015, si bien las otras tres entidades en cuestión no redujeron de forma significativa su porcentaje, en las actividades primarias también lo hicieron.
- b) En cuanto al sector secundario, 23 entidades redujeron la participación porcentual de dicho sector, entre los nueve restantes que ampliaron la participación se encuentra en primer lugar Zacatecas con 12.26%, Aguascalientes en segundo lugar con 7.16%, Querétaro en quinta posición con 1.59%, Guanajuato en sexta posición con 1.42%. Situación que puede ser explicada como una industrialización de las entidades.
- c) Para muchos es claro que la economía mexicana se está terciarizando o bien desindustrializando, como lo denota el hecho de que 24 entidades hayan tornado a un incremento porcentual en el sector servicios.
- d) Tomando las mismas clasificaciones de servicios usadas en el inciso b) cuando se detallaba el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Es interesante destacar el caso de Guanajuato, entidad que después de la CDMX tiene la segunda variación positiva en esos servicios. Querétaro y Zacatecas se encuentran entre las diez jurisdicciones con las mayores variaciones.

Derivado de lo anterior es posible denotar un cambio en la composición de la estructura productiva en los cuatro estados mencionados, que pueden explicar su avance en relación con los otros; las tasas de crecimiento promedio del periodo de estudio de ellos fueron las más altas como se puede

que en los países de ingresos altos el sector crece con la ampliación de los servicios financieros, técnicos, legales, de publicidad y negocios impactando de mejor manera al resto de los sectores, lo mismo ocurre en el caso de gobiernos subnacionales.

observar en la gráfica 4. Otra explicación puede ser el hecho de la vecindad ya que son estados que tienen colindancia, quizá entre ellos se esté formando un núcleo, como es descrito por Asauad y Quintana (2010) y Rodríguez *et al.* (2016).

GRÁFICA 4
TASA PROMEDIO DEL CRECIMIENTO DEL PIBE POR ENTIDAD FEDERATIVA
(2003-2015)



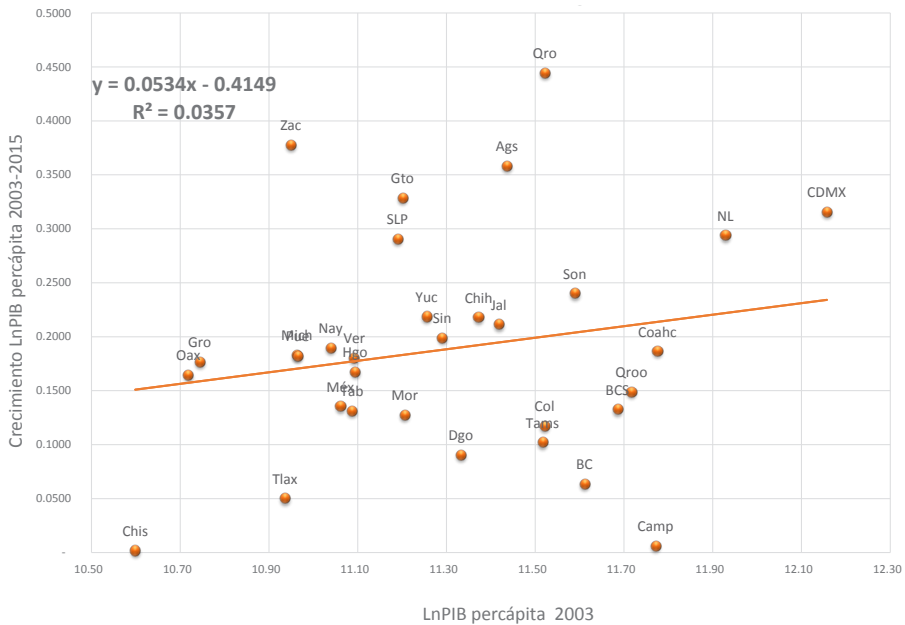
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

Manteniendo las tasas de crecimiento promedio del PIBe constantes, Querétaro lograría un PIBe similar al de la CDMX 2015, en el año 2029, Aguascalientes año 2038, Guanajuato año 2049 y Zacatecas en el año 2051. En el caso de Guerrero y Oaxaca más de 100 años; y Chiapas dada la tasa de crecimiento promedio serían varios siglos.

En la revisión de la convergencia entre países, regiones o entidades federativas (como sería el caso de México) es ilustrativo hacer uso de dos conceptos propuestos por Barro y Sala-I Martín (1991), por una parte, está la β -convergencia, en la cual se establece la convergencia siempre y cuando las economías pobres presenten tasas de crecimiento mayores a las de las economías ricas. Por otra parte, se puede ubicar la σ -convergencia, la cual indica que si la dispersión del PIBe de un conjunto de países se disminuye en el tiempo, se está ante la presencia de un proceso de convergencia (Sala-I Martín, 1994:194).

En la gráfica 5 se presenta la β -convergencia para las 32 entidades federativas de México, para el periodo 2003-2015. De acuerdo con la beta que tiene signo positivo y un valor bajo (0.0534), no es posible corroborar la convergencia entre las entidades federativas, o lo que es lo mismo el crecimiento de las entidades con mayor PIBep es marcadamente mayor al de las entidades con menor actividad económica. En cuanto a la σ -convergencia, el resultado apunta en la misma dirección, ya que en 2003 la dispersión entre las entidades federativas presentaba un estimado de 0.367, mientras que en 2015 fue de 0.400, la idea de la convergencia implicaría una reducción de la dispersión de un año a otro.

GRÁFICA 5
DETERMINACIÓN DE LA BETA-CONVERGENCIA



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

Como se había comentado, los datos del PIBep de cada entidad federativa están ajustados sin considerar los ingresos que se producen por la actividad petrolera. No obstante, se realizó el ejercicio de calcular la β y el σ , y en función de los resultados se podría pensar en un proceso de convergencia que estaría sesgado por la distorsión que genera Campeche, dada la importancia de dicha actividad en la integración de su PIB, cuyo valor en 2003 en relación con el total nacional y de la CDMX era más de 12 y 5 veces, respectivamente, en 2015 tan sólo era mayor por más de 6 y 2 veces, respectiva-

mente, en el periodo la tasa de crecimiento per-cápita de Campeche fue de -47.33%. Dado lo anterior, la inclusión de dicha entidad, considerando al sector petrolero, ofrece una mala conclusión de convergencia. Ampliando el tiempo de estimación y comenzando el análisis con los datos de 1980, se presenta una aparente contradicción entre la β -convergencia y la σ -convergencia, ya que mientras la primera presenta evidencia respecto a la convergencia de ciertas entidades federativas que mejoraron su situación, la segunda medida indica una ampliación en su dispersión, la idea es que en el periodo de 1980 a 2015 se tienen algunas entidades que dan el salto, tal es el caso de Querétaro, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato y Campeche (con una mejoría en su PIBep de 113, 111, 92, 115, 67 y 75% respectivamente). Asimismo algunas entidades tuvieron un retroceso importante como es el caso de Tabasco, Chiapas y el Estado de México (con una tasa de crecimiento negativa de su PIBep del 54, 46 y 4% respectivamente). En la mayoría de los casos se mantienen las posiciones iniciales sin cambios de importancia.

Bajo la idea de la convergencia condicional, lo que se puede concluir de los resultados para las 32 entidades federativas es que la federación no ha logrado establecer las coincidencias necesarias para tener un país más igualitario a nivel estatal, dando por resultado diferentes grupos de países, lo que avala la teoría de los núcleos o clubs de convergencia.

La diferencia marcada en la consecución de resultados económicos tiene serios impactos en el bienestar de la población y se consolida como una trampa de pobreza e inequidad, de acuerdo con los indicadores de bienestar por entidad federativa desarrollados por la OCDE y presentados para cada entidad federativa por el INEGI, se puede establecer una disparidad entre dichas entidades.

En relación con la pobreza y de acuerdo con el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) se pueden destacar dos indicadores: el relativo a la pobreza extrema, definida como el porcentaje de la población que padece de tres o más carencias sociales y cuyo ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo; y la pobreza que considera a las personas cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar que padece al menos una carencia social. En ambos casos, mientras Nuevo León presenta en 2014 un 1.3 y 20.4%, respectivamente, los datos para Chiapas son en el mismo año de 31.8 y 76.2%, respectivamente, lo que da una idea de una amplia disparidad en relación a la pobreza. Dicha disparidad también está presente en temas como el empleo, la vivienda, la educación y salud.

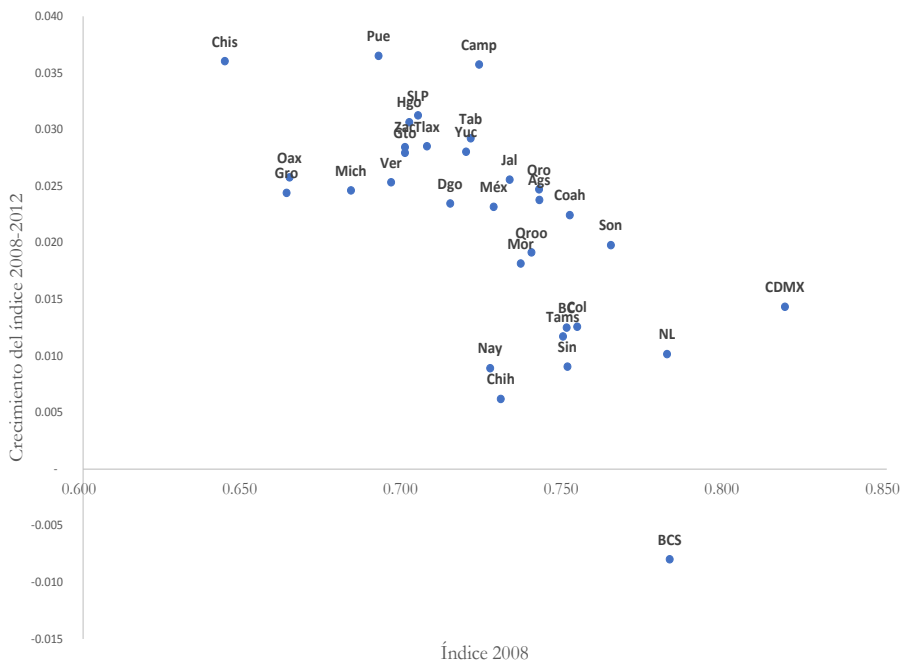
A una conclusión similar conduce el Índice de Desarrollo Humano (IDH), mismo que trata de resumir los logros de las personas en materia de salud, educación e ingreso. Considerando que el desarrollo se concibe como el

proceso de expansión de las libertades personales, tales como una vida prolongada y saludable, la obtención de conocimientos y un nivel de vida digna (PNUD, 2015).

La gráfica 6 ofrece una perspectiva similar a lo ya comentado, una situación de extremos que parece mantenerse. En el informe de 2015 sobre el IDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), que se titula “Avance continuo, diferencias persistentes”, se deja ver ese ritmo desigual que tienen las entidades federativas, aun cuando en esta materia el avance es continuo (salvo para el caso de Baja California Sur), tiene una tasa de avance lento en algunos casos y muy lento en otros.

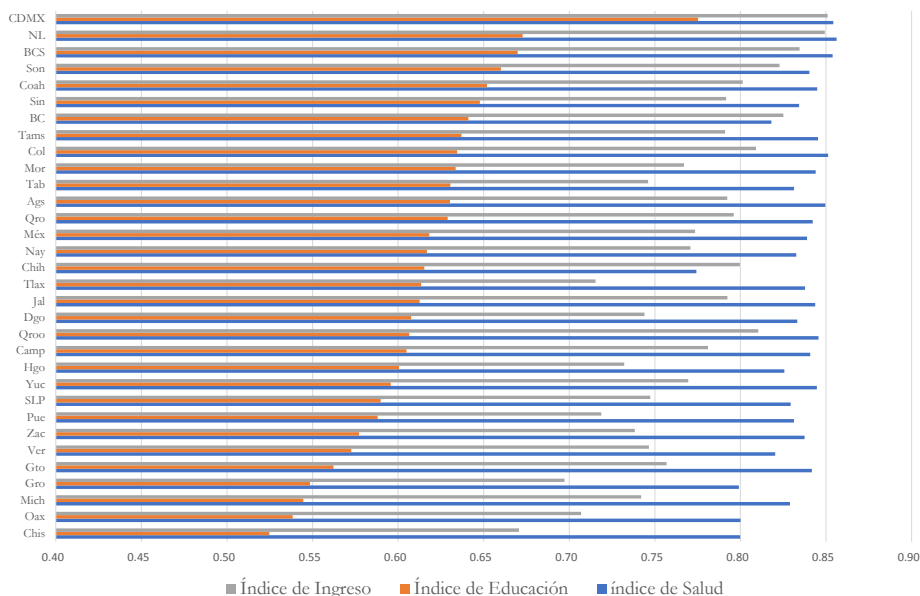
En el informe se realiza el ejercicio de mantener la tasa de crecimiento del periodo 2008-2012, y bajo esa perspectiva se estima que Campeche, entidad con una de las mejores variaciones porcentuales, igualaría el IDH de 2012 de la CDMX en 20 años, mientras que en el caso de Chihuahua lo haría en 200 años. En función de su trayectoria, Baja California Sur no llegaría a ser convergente, pero en dicho informe se toma la tasa de crecimiento de 2008 a 2010 y se establece que en el año 2136 lo será.

GRÁFICA 6
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



FUENTE: elaboración propia con datos del PNUD.

GRÁFICA 7
 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
 (DESGLOSADO POR SUS SUBÍNDICES, PROMEDIO
 2008-2012)



FUENTE: elaboración propia con datos del PNUD.

En la gráfica 7 se muestra el desglose del IDH en relación con los tres subíndices que lo componen, en materia de salud se tiene la menor dispersión, mientras que Chihuahua tiene un índice de 0.77, para la CDMX es de 0.86. Respecto al índice de ingreso, aun cuando se amplía la dispersión, los valores extremos van de 0.67 para el caso de Chiapas y 0.85 para la CDMX, la dispersión mayor se presenta en el índice de educación, en el cual Chiapas reporta 0.52 y la CDMX 0.78.¹⁴ Estas cifras avalan los resultados propuestos por Esquivel (1999) al respecto de la divergencia regional y la fuerte explicación que tiene la formación de capital humano en el país.

Al estimar la convergencia absoluta mediante la siguiente ecuación univariante:

$$\left(\frac{1}{T}\right) \cdot \text{Ln}\left(\frac{y_{iT}}{y_{i0}}\right) = a - \left(\frac{1-\varepsilon^{-\beta T}}{T}\right) \cdot \text{Ln}(y_{iT}) + w_{i0,T} \quad (1)$$

Donde:

¹⁴ La dispersión en cada uno de los índices es de 0.018, 0.044 y 0.048 respectivamente.

$y = \text{PIBep}$
 $w_{i0,T}$ = término estocástico del error de la regresión en la región i en el periodo T
 T = Número de años de la muestra.¹⁵

Aplicando la fórmula anterior para el periodo de estudio se obtienen los resultados presentados en el cuadro 1.

CUADRO 1

	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico-t</i>	<i>Prob.</i>
C(1)	-0034578	-0.047754	-0.724074	0.4746
C(2)	-0.004335	-0.004008	-1.081410	0.2881

Del cuadro 1 se puede destacar que, no existe evidencia suficiente para establecer una relación de convergencia, derivado de que el parámetro C(2) es la tasa de convergencia beta hacia el estado estacionario, y para el periodo de estudio no resulta significativo, además de ser negativo y tener un valor relativamente bajo, el signo negativo implica un proceso de divergencia. El resultado presentado es contrario al estimado para el mismo periodo por Luna y Colín (2017), quienes suponen un proceso de convergencia, la razón es el ajuste realizado para eliminar el efecto distorsionante que genera la actividad de minería petrolera sobre estados como Campeche.¹⁶

Por lo tanto, dado el crecimiento per-cápita que han observado las entidades federativas, en algunos casos no serían convergentes ni siquiera en el largo plazo, para ello tendrían que modificar su tasa de crecimiento y eso debe ser posible a través de las políticas que se puedan trazar desde la federación. Incluso antes de proceder a una mayor descentralización por las condiciones que guardan actualmente la gran mayoría de entidades federativas, que en una cantidad importante adolecen de desarrollo administrativo y en los últimos años han sido foco de problemas de desvíos de recursos y corrupción.

Una de las formas de lograr la convergencia siguiendo a Sala-I Martin (1994) consistiría en adoptar las instituciones de aquellos que lo hacen bien y eso en cierta medida es una de las responsabilidades que tiene el esquema de organización federalista, establecer los derechos y obligaciones en todo el territorio nacional y en temas relativos a la economía, la educación y

¹⁵ Un desarrollo bastante claro al respecto de la ecuación original, expuesta por Barro y Sala-I Martin, puede ser revisada en Plata *et al.* (2010).

¹⁶ Lo anterior se puede asegurar con cierto nivel de certidumbre, en virtud de que se replicó el cálculo realizado por los autores llegando a resultados similares.

la salud. En México se contemplan mecanismos de distribución como son las participaciones y las transferencias que a continuación se describen.

FEDERALISMO FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA CONVERGENCIA

Sin la intención de tratar de establecer un estudio amplio al respecto de las características del sistema de coordinación fiscal en México, el propósito de este apartado consiste en establecer cómo se han establecido los flujos de la federación hacia las entidades federativas y si se puede estar en la presencia de un gobierno central que realiza una función de redistribución ampliamente necesaria para estar en condiciones de retomar el proceso de convergencia que se vio frenado y ciertamente revertido desde el cambio de modelo económico que se dio en la década de los ochentas, como ha sido documentado por varios trabajos citados en párrafos anteriores.¹⁷

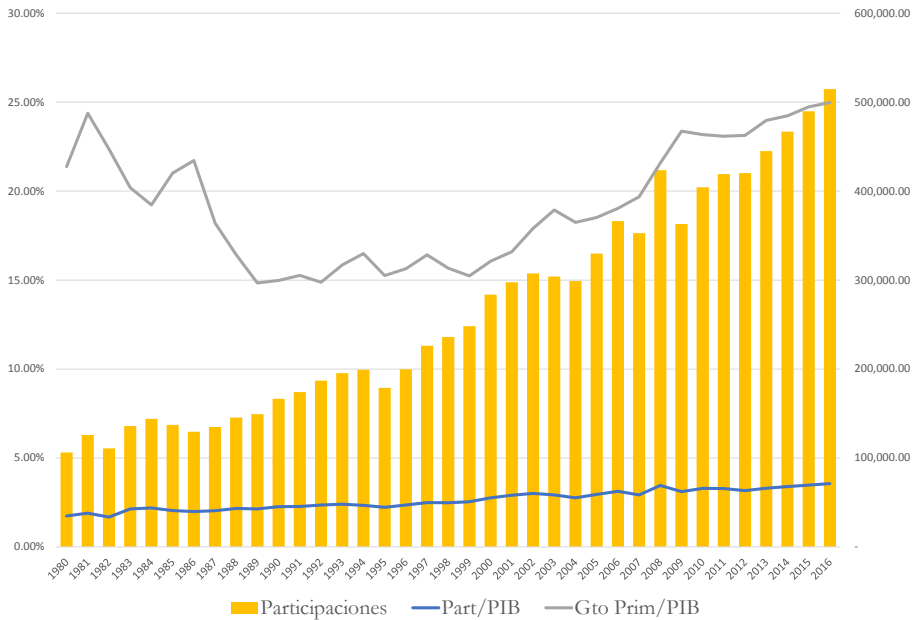
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) surge, entre otras cosas, como un esquema que trataba de eliminar la doble o triple tributación para ciertos productos, acogiendo estas funciones únicamente la federación a través de la cesión de algunas de las fuentes impositivas de los estados, a cambio de que ésta los resarciera por los recursos que ya no recibirían por este rubro. Para lograr esto era necesario que cada estado firmara un convenio de adhesión al SNCF. La forma en la cual se da el resarcimiento es mediante un esquema de participaciones.

En la gráfica 8 se presenta la evolución de las participaciones para el periodo que va de 1980 a 2016 en términos reales a precios de 2008, además de la relación que guarda con el PIB; y por otra parte el gasto público primario en relación con el PIB. A pesar de que el gasto primario comenzó en una condición de ajustes a la baja desde 1986 y hasta 1999, las participaciones se mantuvieron relativamente constantes en relación con el PIB y posteriormente siguieron una senda de avance menor a la evolución del gasto primario. En 1980 de cada 100 pesos de gasto primario aplicado en la economía, ocho pesos se gastaban bajo el auspicio de las participaciones federales, en 2016 se aplicaron 16 pesos bajo esa clasificación.

En ese periodo mientras el gasto primario en términos del PIB tuvo una variación cercana al 17%, las participaciones se incrementaron en aproximadamente 105%, lo cual hace evidente el avance que han tenido las participaciones a lo largo del tiempo, aun cuando en la perspectiva de algunas entidades federativas esto no sea suficiente.

¹⁷ Para una ampliación y revisión del tema del federalismo en México se puede revisar a Sánchez (2016), Ruiz-Porras y García-Vázquez (2014), Ramírez (2011, 2012) y Pliego (2010).

GRÁFICA 8
EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES A PRECIOS REALES DE 2008

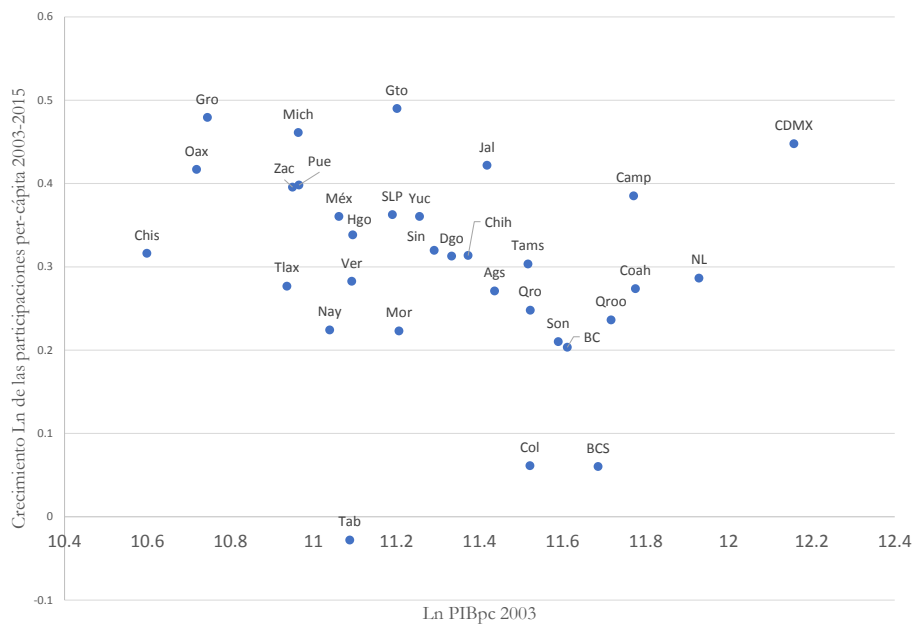


FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

Como es sabido, el esquema de distribución de las participaciones ha cambiado a lo largo de los años, en 2007 se modificó la fórmula de distribución con el objetivo de estimular la recaudación local y fomentar la actividad económica, además de garantizar el mantenimiento de los ingresos de las entidades por lo menos en la misma cantidad que las asignadas en dicho año. En la gráfica 9 se presenta la distribución de las participaciones per-cápita a lo largo del periodo de estudio. Se puede apreciar que las tres entidades más rezagadas en 2003 presentaron tasas de crecimiento de sus participaciones al menos por encima de la mitad de las entidades federativas, la asignación de las participaciones ha avanzado en una menor dispersión de los recursos por persona que son asignados a las entidades federativas, pero aun es claro que se está lejos de una mayor igualdad entre ellas.

La mayor distribución de recursos por parte de la federación, sin embargo, no ha estado libre de problemas, ya que mantiene una marcada dependencia por los recursos federales. Para 2015 los ingresos propios de las entidades federativas en promedio representaban sólo el 10% de sus recursos. En relación con el gasto promedio realizado en el periodo de 2003-2015, 21 entidades federativas se quedan por debajo del 5% en la recaudación de

GRÁFICA 9
DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES 2003-2015



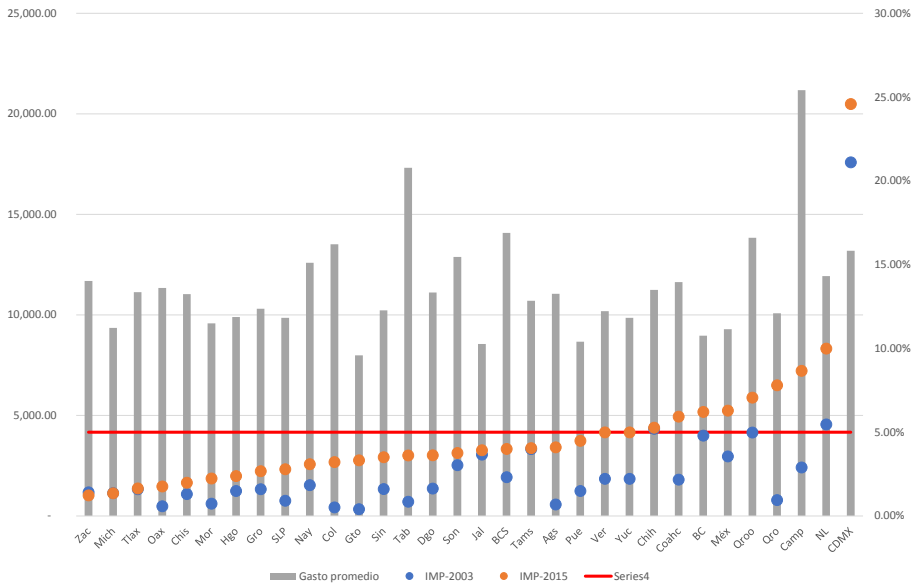
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

ingresos impositivos propios, salvo la ahora CDMX, las demás entidades no superan el 10%. Ante esta situación se podría decir que las participaciones han desarticulado los incentivos para que se mejore la recaudación propia generando una suerte de mayor dependencia por los recursos federales (gráfica 10).

Por otra parte, dada la libre disposición de las participaciones, una parte importante se destina a gasto corriente y en función del desarrollo institucional y administrativo que se tenga en cada entidad, es posible que los recursos sean empleados de una manera ineficiente. El problema es que si el beneficio del gasto público pierde relación con su costo, se cae en una ilusión fiscal en la cual los ciudadanos suponen eficiencia en la administración y aplicación de recursos y están menos dispuestos a exigir rendición de cuentas.

Además de las participaciones, en la década de los noventa comenzó la descentralización del gasto social en el país mediante un esquema denominado transferencias, la función de las transferencias consiste, de acuerdo con el INAFED (2016), en fortalecer los equilibrios verticales y horizontales, es decir reducir las brechas entre los ingresos propios y las necesidades

GRÁFICA 10
GASTO PROMEDIO Y PORCENTAJE DE IMPUESTOS EN RELACIÓN CON EL GASTO
PARA LOS AÑOS 2003-2015



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

de gasto, así como entre las necesidades de gasto entre gobiernos del mismo orden. El esquema de transferencias atiende a la teoría de la descentralización del gasto logrando una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y la reducción de las brechas de desigualdad, posibilitando una autosuficiencia financiera.

Las transferencias son canalizadas, presupuestalmente, mediante el ramo 33, dicho ramo creado en 1998 se compone en la actualidad de ocho fondos que se describen en el cuadro 2. El principal énfasis del ramo 33 ha estado en la educación.

Analizando la evolución de los fondos desde 1998 hasta el 2015 (gráfica 11), se puede apreciar el crecimiento que han tenido las transferencias en términos reales y en relación con la población. Si bien en 1998 existe una distribución que no puede ser definida en lo general, para 2015 la tendencia se ha redefinido dando por resultado una mejor distribución con base en las vulnerabilidades que denotan las entidades.

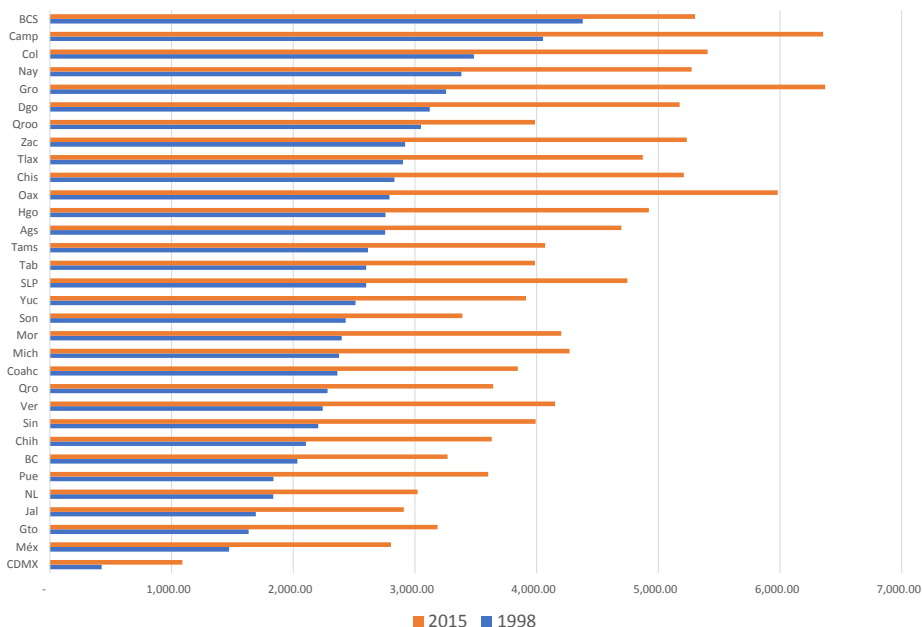
En la gráfica 12 se presenta la variación de recursos que le fueron asignados a cada entidad federativa a precios constantes de 2008 en términos per-cápita. En el caso de Oaxaca, mientras que en 1998 recibía 2 791 por

CUADRO 2
INTEGRACIÓN DE FONDOS DEL RAMO 33

<i>Fondo</i>	<i>Destino</i>	<i>% (1998-2016)</i>	<i>Dependencia encargada</i>
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE, antes FAEB)	Educación básica	59	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud	13	Secretaría de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura básica	10	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN)	Obligaciones financieras	10	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares, construcción y rehabilitación de infraestructura de educación básica y superior	2	Secretaría de Salud Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y para adultos	1	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	2	Secretaría de Seguridad Pública
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura, saneamiento financiero, fortalecimiento de proyectos de investigación, etc.	3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

FUENTE: elaboración propia con base en el Manual de Transferencias 2016 INAFED.

GRÁFICA 11
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES (1998-2015, DATOS REALES PER-CÁPITA)



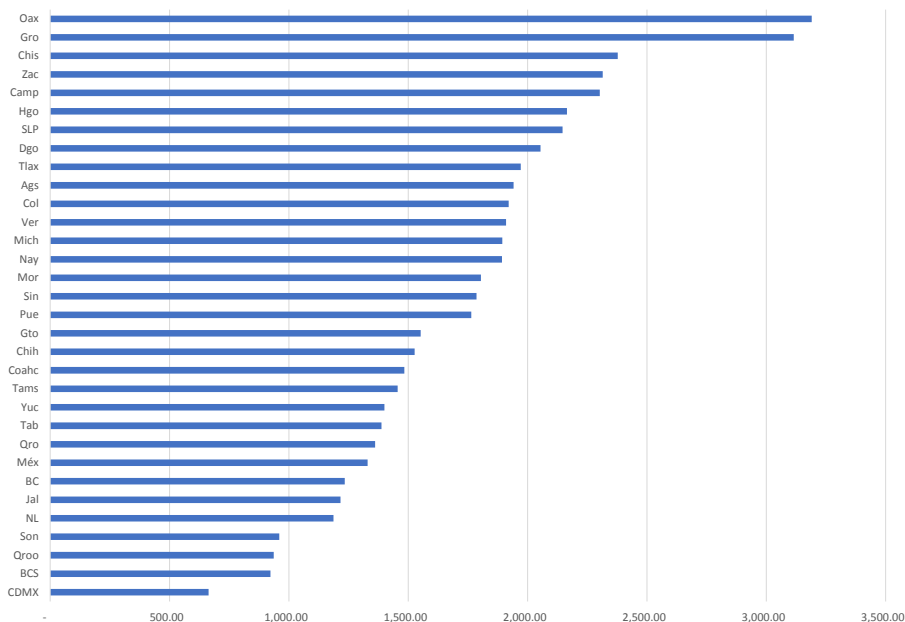
FUENTE: elaboración propia con datos de los acuerdos de distribución publicados en el *DOF*.

habitante en 2015, le fueron asignados 5 981, es decir una cantidad cercana a los 3 190 adicionales (una tasa de crecimiento real de 124%). De los diez estados que tuvieron la mayor tasa de cambio, tres de ellos se encuentran en una condición de vulnerabilidad de acuerdo con las diferentes estimaciones realizadas en apartados anteriores.

Considerando el IDH para los años de 2008, 2010 y 2012 y comparándolos con los incrementos en las transferencias asignadas a las entidades federativas a precios de 1998, se obtuvieron los siguientes coeficientes de correlación: -79.7, -79.9 y -85.5%, respectivamente, lo que aporta evidencia sobre una asignación de recursos vía ramo 33 que ha favorecido en mayor cuantía a entidades con menor grado de desarrollo humano, siendo dicha retribución equitativa.

En suma, se podría argumentar que la asignación de los recursos federales ha tornado a una redistribución de los recursos al menos en lo concerniente a las aportaciones y transferencias revisadas en los párrafos anteriores, pero tal parece que no es suficiente y que debe ser acompañada de otras políticas que tengan la capacidad de cambiar las perspectivas de ciertas entidades federativas en el corto y mediano plazos.

GRÁFICA 12
VARIACIÓN PER-CÁPITA 1998-2013, A PRECIOS DE 2008



FUENTE: elaboración propia con datos de los acuerdos de distribución publicados en el *DOF*.

Zonas Económicas Especiales

En este sentido el gobierno federal, el 1 de junio de 2016, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LSZEE). Esta ley pretende generar las condiciones para quien esté interesado, ya sea entidades del sector privado o público, en generar negocios, lo realicen en zonas identificadas con elevada pobreza y de esta manera se logre un desarrollo económico.

Dentro de la LSZEE se definen dos modalidades para establecer la zona económica especial (ZEE), una por medio de “Asignación”, donde la SHCP asigna a una entidad paraestatal el derecho de construir, desarrollar, administrar y mantener una zona. La otra modalidad es el “Permiso”, el cual otorga la misma SHCP sobre el establecimiento, desarrollo y administración de la zona, pero en este caso a una sociedad mercantil.

La idea es que el Estado promueva las condiciones y los incentivos para que se logre el desarrollo de las regiones. El establecimiento de negocios en estas zonas conlleva beneficios fiscales a los inversionistas que son las aportaciones que el gobierno federal designará para el desarrollo de la zona. Los

beneficios y estímulos no serán limitativos a los mencionados sobre ciertos impuestos, el Ejecutivo podrá incrementarlos con la intención de propiciar la generación de capital y empleos, así como el desarrollo de la infraestructura.

El principal instrumento de política de desarrollo consiste en una política fiscal de excepción mediante la condonación parcial o total de ciertos impuestos. No obstante, es ambiguo el monto de los estímulos, así como la terminología que se utiliza en la ley sobre los beneficios, pero se puede apreciar una desgravación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la enajenación de bienes y servicios que se prestarán en las ZEE.

El atractivo para los inversionistas serán los estímulos fiscales y la posibilidad de negocio, ya que una parte importante de los recursos destinados por el Ejecutivo estarán enfocados en el apoyo y desarrollo de las zonas, que a decir de la LSZEE se considerarán prioritarias para el desarrollo nacional. Sin embargo, es necesario e importante un análisis de las ventajas fiscales específicas que tendrán los inversionistas.

De acuerdo con el Banco Mundial (2012), es a mediados de los años ochenta cuando se da un auge de las ZEE y de acuerdo con datos de la Organización Nacional del Trabajo (OIT), en 1986 se reportaron 176 en 47 países. En 2006 se hablaba de 3 500 en 130 países. El Banco Mundial registra historias de éxito como son los “tigres asiáticos” en la década de los ochenta y el de algunos países latinoamericanos en la década siguiente, pero también menciona que en otros muchos casos se han tenido fallas costosas al intentar el fomento de economías locales, la razón se debe a aspectos sociales y laborales.

En la perspectiva de Domínguez y Brown (2017), México carece de los elementos necesarios para llevar a cabo una estrategia de desarrollo mediante las ZEE, ya que en aquellos lugares donde se tuvo éxito instrumentándola, además de contar con una buena ubicación se tenía un umbral mínimo de infraestructura y de capital humano. Asimismo para las autoras, la difícil orografía, la pobreza, el rezago educativo y ausencia de actividad económica se establecen como barreras para la llegada de la inversión, por tanto, para que funcionen las ZEE, se requiere de inversión en infraestructura y educación, desarrollo rural alineado con los objetivos de las ZEE y la conservación de los recursos naturales.

CONCLUSIONES

A pesar de que las ZEE parecen interesantes para generar un cambio en la dinámica productiva de las entidades federativas con mayores rezagos y

con ello retomar el proceso de convergencia, tal parece que su éxito depende de que estén preparadas para aprovechar ese esquema de desarrollo; sin embargo, si la propia lógica de la apertura comercial y financiera iniciada en los ochentas no funcionaron fue por ello, por la falta de preparación. Para el exitoso funcionamiento de las ZEE se tendrá que esperar que los incentivos económicos-fiscales sean tan amplios que logren vencer los costos que implican la falta de infraestructura y capital humano.

En el presente capítulo se aborda y en cierta medida se retoma la discusión al respecto de la convergencia económica entre las jurisdicciones que componen el país, la evidencia estadística mediante la estimación de la convergencia beta y sigma ofrecen información respecto a un proceso de divergencia que es avalado por la estimación de la beta de convergencia absoluta que resulta ser no significativa. Siendo esta conclusión coincidente con los estudios que establecían la no convergencia desde la década de los ochenta (Esquivel, 1999; Plata *et al.*, 2010, entre otros).

Se establece que en el periodo de estudio, cuatro entidades federativas han tenido un desempeño sobresaliente y se piensa que, en cierta medida, se debe al cambio de la composición de su PIBe, mismo que ha tornado a una mayor industrialización y en donde incluso la condición de interrelación entre ellas juegue un papel importante dada su colindancia. Así mismo, los extremos se mantuvieron sin cambios aparentes en el periodo, las entidades con el menor desempeño guardaron sus posiciones y las de mejores resultados también lo hicieron (tal es el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca en el primer caso; y Nuevo León y la CDMX en el segundo). Al desagregar el IDH, se pudo observar que un elemento que incidía de forma amplia en la disparidad entre entidades fue el índice de educación, por lo cual una de las políticas sobre las que se debe avanzar a la brevedad y con una perspectiva bien definida es la educativa, con el único inconveniente de ser una política de largo plazo.

Por su parte, los recursos federalizados como son las aportaciones (ramo 28) y las transferencias (ramo 33), en los últimos años han ido en aumento, siendo en la actualidad más del 25% de los recursos presupuestales del gobierno federal. A lo largo de los años se ha visto una tendencia hacia una mejor redistribución de los recursos, pero siendo coincidentes con Barriga y Vázquez (2006), los recursos federales no han tenido la capacidad de compensar el proceso de divergencia entre las entidades federativas y tal parece que el proceso de descentralización no fue suficiente en un escenario en el cual se requiere ampliar el desarrollo administrativo e institucional (Díaz, 2000) antes de ampliar la descentralización de los recursos.

Por último, en la búsqueda de la convergencia es necesario que se logre la transformación de la matriz productiva de las entidades federativas ge-

nerando enlaces sectoriales, regionales y nacionales que estimulen el mercado interno y muevan a cada entidad en la misma dirección que todo el país, sin olvidar acompañar el proceso con una política nacional de infraestructura.

BIBLIOGRAFÍA

- Arends, Helge (2017), “More with Less? Fiscal Decentralisation”, *Public Health Spending and Health Sector Performance, Swiss Political Science Review* 23(2), pp. 144-174.
- Arroyo, Francisco (2001), “Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999”, en *Revista de Comercio Exterior*, pp. 583-599.
- Asuad, Norman (2010), “Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas en México”, en *Investigaciones Regionales*, 18, pp. 83-106
- Banco, Mundial (2012), *Desarrollando el Potencial Exportador de América Central, Departamento de Financiamiento y Desarrollo del Sector Privado, Unidad Gerencial del País-América Central, Región de América Latina y el Caribe*, BM, pp. 1-58.
- Barcelo, Daniel (2015), “Garantías políticas de los derechos humanos en el sistema presidencial de los estados de la Republica Federal Mexicana”, en José Serna (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*.
- Barriga, Emilio y Daniel Vázquez (2006), “México, Desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas”, 1940-2000, en *Revista Comercio Exterior*, 56(10), pp. 834-842.
- Barro, Robert y Xavier Sala-I-Martin (1991), *Convergence Across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity*, 1991(1), pp. 107-182.
- Baskaran, Thushyanthan, Lars Feld y Jan Schnellenbach (2016), “Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis”, en *Economic Inquiry*, 54(3), pp. 1445-1463.
- Cermeño, Rodolfo (2001), “Decrecimiento y convergencia de los estados mexicanos. Un análisis de panel”, en *El Trimestre Económico*, 68(272) pp. 603-629.
- Díaz-Bautista, Alejandro (2003), “Apertura comercial y convergencia regional en México”, en *Revista Comercio Exterior*, 53(11), pp. 995-1000.
- Domínguez, Lilia y Flor Brown (2017), “Las zonas económicas especiales, los retos para México”, en *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM, 2, pp. 188-232.
- Eichengreen, Barry y Gupta Poonam (2009), “The Two Waves of Service Sector Growth”, en NBER, *Working Paper* 14968.

- Esquivel, Gerardo (1993), *Convergencia Regional en México 1940-1995*, Centro de Estudios Económicos, Documento de trabajo, IX.
- Fuentes, Noe y Jorge Mendoza (2003), “Infraestructura Pública y convergencia regional en México, 1980-1998”, en *Revista Comercio Exterior*, 53(2), pp. 178-187.
- Gemmell, Norman, Richard Kneller e Ismael Sanz (2013), “Fiscal Decentralization and Economic Growth, Spending Versus Revenue Decentralization”, en *Economic Inquiry*, vol. 51, núm. 4, pp. 1915-1931.
- Germán-Soto, Vicente (2005), “(Di) convergencia regional en México”, *Nóesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15(27), pp. 17-44.
- Hernández, Angelina (2012), “La inversión en infraestructura pública. Una alternativa de política para el crecimiento económico regional”, en *Carta Económica Regional*, 108(110), pp. 111-121.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), (2016), “*Manual de Transferencias Federales, 2016*”, disponible en <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios>.
- Kyriacou, Andreas, Leonel Muinelo-Gallo y Oriol Roca-Sagalés (2015), “Fiscal Decentralization and Regional Disparities. The Importance of Good Governance”, en *Papers in Regional Science*, 94(1).
- Lighthart, Jenny y Peter Van Oudheusden (2017), “The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited”, en *Fiscal Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 141-171.
- Luna, Nery y René Colín (2017), “Crecimiento económico y convergencia regional en México 1970-2015”, en *Economía y Sociedad*, XXI(36), pp. 77-95.
- Ma Guangrong y Jie Mao (2017), “Fiscal Decentralization and Local Economic Growth, Evidence from a Fiscal Reform in China”, próximamente en *Fiscal Studies and Undergone Full Peer Review*.
- Martínez-Vázquez, Jorge, Santiago Lago-Peñas y Agnese Sacchi (2017), *The Impact of Fiscal Decentralization, a Survey Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- Oates, Wallace (1972), “Fiscal Federalism, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich”, publicado en español como *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Oates, Wallace (2008), *On the Evolution of Fiscal Federalism, Theory and Institutions*, *National Tax Journal*, vol. LXI, núm. 2, pp. 313-334.
- Plata, Leobardo, Juan Calderón y Salvador Salazar (2010), “Convergencia Económica En México 1950-2003, PERSPECTIVAS”, en *Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales*, pp. 147-148.

- Pliego, Ivan (2010), “El federalismo fiscal en México, entre la economía y la política, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública”, en *Documento de Trabajo*, núm. 84, pp. 1-28.
- PNUD (2015), *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistentes, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 24.
- Ramírez, Eduardo (2011), “Federalismo y Finanzas Públicas, una discusión acotada para México”, en *Economía-UNAM*, 8(22), FE-UNAM, pp. 15-36.
- Ramírez, Eduardo (2012), “Federalismo fiscal en México y comparaciones internacionales” en *Colección de libros Análisis estratégico para el desarrollo*, Reforma Integral, vol. 5.
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2002), “Beyond the Fiction of Federalism Macroeconomic Management in Multitiered Systems”, *World Politics* 54, pp. 494-531.
- Rodríguez, Domingo *et al.* (2016), “¿Realmente existe convergencia regional en México? Un modelo de datos-panel TAR no lineal”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI(50), pp. 197-227.
- Ruiz, Wilfrido (2010), “Convergencia económica interestatal en México, 1900-2004”, en *Análisis Económico*, XXV(58), pp. 7-34.
- Ruiz-Porras, Antonio y Nancy García-Vazquez (2014), “El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos, criterios económicos y políticos”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XX(59), pp. 69-86.
- Sala-I-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, 2da. edición, Antoni Bosch Editor.
- Sánchez, José (2016), *Los congresos locales y la política de gasto en México, 2000-2012*, Foro Internacional, 56(4), pp. 1019-1052.
- Solow, Robert (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth” en *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65-94.
- Super, David (2005), *Rethinking Fiscal Federalism. Harvard Law Review Association*, 118(8), pp. 2544-2652.
- Swan, Trevor (1956), “Economic Growth and Capital Accumulation”, en *Economic Record*, 32(2), pp. 334-361.
- Swartz, Thomas y John Peck (1990), “The Changing Face of Fiscal Federalism”, en *Challenge*, vol. 33, núm. 6, pp. 41-46
- Tavares, Maria (1995), “Federalismo y política social”, en *Serie Políticas Sociales* 7, CEPAL.
- Tena, Felipe (1994), *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima Octava edición, México, Porrúa.
- Tiebout, Charles (1956), “A Pute Theory of Local Government Expenditures”, en *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.

- Tirado, Ramón (2003), “La nueva teoría del crecimiento y los países menos desarrollados”, en *Revista de Comercio Exterior*, 53(10), pp. 918-934.
- Weidenbaum, Murray (1969), “Toward a New Fiscal Federalism”, en *The Phi Delta Kappan*, vol. 51, núm. 3, School Finance, pp. 154-157.
- Weingest, Barry (2009), “Second Generation Fiscal Federalism, The Implications of Fiscal Incentives”, en *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.
- Weingest, Barry (2014), “Second Generation Fiscal Federalism, Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, en *World Development*, 53, pp. 14-25.