

Una prospectiva regional del Ramo 28 frente a la administración federal

A regional perspective of Item 28 of federalized spending in Mexico

Ximena Valentina Echenique Romero

Jaime Osmín Hernández

Palabras clave

Economía del Bienestar, Gasto Público y Programas de bienestar, Bienestar y Pobreza

Key words

Economic Welfare, Government Expenditures and welfare programs, Welfare and Poverty

Jel: D6, H53, I3

Resumen

El Ramo 28 es un mecanismo e instrumento jurídico de vital importancia para a través de la Ley de Coordinación Fiscal, distribuir los ingresos que el gobierno recauda. En medio de un plan estratégico de desarrollo nacional, la administración del Ramo 28 abre o cancela la posibilidad de generar crecimiento económico a través de los efectos multiplicadores sobre la demanda efectiva. Las fórmulas de distribución del gasto federalizado pueden propiciar un amplio debate sobre la justa o injusta proporción en que se asigna el gasto federalizado.

Abstract

The Item 28 of federalized spending is a mechanism and legal instrument of vital importance for, through the Fiscal Coordination Law, to distribute the income that the government tax collects. During a strategic national development plan, the administration of the Item 28 opens or cancels the possibility of generating economic growth through the multiplier effects on effective demand. The formulas for the distribution of federalized spending can lead to a broad debate about the fair or unfair proportion in which federalized spending is allocated.

Introducción

Está por publicarse el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, se espera que éste continúe con las prioridades que están establecidas en por lo menos dos documentos oficiales: el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y los Criterios Generales de Política Económica. En materia de recaudación se ha establecido un compromiso de por lo menos en los próximos tres años no alterar las tasas impositivas. Por lo que se trata de optimizar los recursos, un gasto público eficiente.

El Ramo 28, como parte del gasto público federalizado, está compuesto por diferentes fondos destinados a atender zonas prioritarias determinados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La asignación de los recursos del Ramo no es ajena al diagnóstico sobre pobreza y desigualdad del país. En este sentido la región Sur - Sureste del país han sido prioridad en el ejercicio del gasto público social – al menos en papel -- y parece que en esta próxima administración se puede reforzar el área focal de desarrollo a través de los megaproyectos de infraestructura que incluyen: el corredor transísmico, la refinería de dos bocas Tabasco, el tren Maya.

El propósito de este texto es analizar brevemente la siguiente hipótesis: en los próximos tres años esperamos la continuidad de un pacto fiscal en el que no puede ser absoluta prioridad la zona sureste del país dado que el peso presupuestal del norte y el sur es igual en la asignación del gasto federalizado al menos en lo que corresponde al rubro de participaciones.

Es decir, el nivel de gasto mediante participaciones como el Ramo 28 está en función del nivel de actividad económica de cada estado, por tanto, es proporcional a su nivel de recaudación y actividad económica. Las participaciones a municipios realizadas por Ramo 28

no son discrecionales, en cambio, responden a un esquema contable de ponderaciones en función de ciertas variables económicas como Producto Interno Bruto e información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de cada entidad.

Con la finalidad de solventar esta hipótesis en la siguiente sección se realiza una breve reseña jurídica del Ramo 28; después, el análisis del desempeño de este Ramo por regiones y; finalmente, un segmento de conclusiones.

I. Marco Legal del Ramo 28

México está constituido por una República Representativa, Democrática Federal, es decir, por una Federación, integrada por 32 Estados, conformados por Municipios (Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), los cuales son gobernados por ayuntamientos elegidos por la ciudadanía de forma directa. La estructura económica está vinculada con la clasificación política, constituyendo tres niveles de recaudación hacendaria: Federal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), Estatal (Secretaría de Finanzas) y Municipal (Tesorería del Municipio).

De acuerdo con Nicolás Mandujano (2011), una de las conveniencias más importantes para el sistema económico nacional ha sido “la construcción de un auténtico federalismo hacendario” (p. 9). Este propósito se puede remontar a 1925, año en que se llevó a cabo la Primera Convención Nacional Fiscal.

Según el citado autor, en México se han vivido tres etapas de descentralización fiscal. En primer lugar, la construcción de infraestructura para generar polos de desarrollo a través de la Federación. En segundo lugar, la creación de un conjunto de programas regionales destinados a reducir la desigualdad social. En tercer lugar, el

desarrollo de un “proceso de descentralización fiscal municipal” (p. 8) que ha tenido como propósito respaldar la fracción IV del Artículo 115, que subraya el principio de libre administración hacendaria, “fijando como ingresos municipales las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y el cambio en el valor de los inmuebles, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos” (Mejía, R., y Rojas, L. 2018: 37).

Sin embargo, a partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puesto en marcha en 1980 a través de la Ley de Coordinación Fiscal, “la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales” (Serna, J.M., 2016, p. 23).

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualmente, las 32 entidades federativas (incluida la Ciudad de México) mantienen un convenio a partir del cual los dos impuestos más significativos: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, son fijados y administrados por la Federación (nota sobre el artículo 73).

De acuerdo con José María Serna (2016), “esta situación ha hecho que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país” (*Op. Cit.*, 23) y no se logre establecer una descentralización en materia de recaudación impositiva, mientras se pretende desarrollar un proyecto descentralización del gasto público federal mediante las participaciones a los estados.

Por lo tanto, los rasgos de un modelo centralista, que se caracteriza porque el gobierno federal “recauda la mayor parte de los fondos públicos (principalmente aquellas fuentes de

mayor base gravable) y los distribuye mediante un esquema resarcitorio y/o compensatorio entre los restantes niveles de gobierno” (p. 6), aún están vigentes.

Las Participaciones a Entidades Federativas (Participaciones Federales) o Ramo 28, que forma parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son los recursos distribuidos a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Estas Participaciones Federales (PF) están integradas por los siguientes apartados: 1) Fondo General de Participaciones, “constituido por 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio” (Cámara de Diputados, 2018: 1), 2) Fondo de Fomento Municipal, 3) Fondo de Fiscalización y Recaudación, 4) Fondo de Compensación, 5) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, 6) 0.136% de la Recaudación Federal Participable. Cada Fondo cuenta con un criterio particular de reparto, pero se pueden encontrar lineamientos generales como: la magnitud de la población en las entidades, el crecimiento del Producto Interno Bruto y el nivel de recaudación de las entidades federativas.

El Fondo General de Participaciones (FGP) que representa la mayor proporción de las PF, se distribuye conforme a fórmula (*Ibidem*, 2-3).

En 2008, el primer y segundo párrafo del artículo 4º B de la Ley de Coordinación Fiscal fue reformado con la intención de establecer que el Fondo de Extracción de Hidrocarburos esté conformado con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagados por Pemex Exploración y Producción. El mismo artículo 4º. B. establece que el Fondo esté “distribuido entre aquellas entidades federativas que formen par-

te de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de acuerdo con una fórmula específica (Diario Oficial de la Federación, 2008: 51 - 52)

En términos de recursos, el Ramo 28 es financiado por el Gasto Público Federalizado (GPF), específicamente, por el Gasto Público Federalizado Autónomo¹, el cual es uno de los tres grandes rubros del gasto público, junto con el Gasto Público Federalizado Inducido (gasto descentralizado integrado por Aportaciones Federales, Ramo 33) y los Convenios de Descentralización (Transferencias etiquetadas).

II. La regionalización del Ramo 28

Antes de comenzar a analizar la distribución regional del Ramo 28, que suma el 17.42% del Presupuesto de Egresos de la Federación, es importante comentar que las participaciones del Ramo 28 son consideradas transferencias unilaterales con un efecto denominado *flypaper*. Este término está asociado a un evento empírico por el cual las transferencias gubernamentales generan una “ilusión fiscal” a través de la cual se gasta un poco más que el nivel socialmente óptimo o el nivel de transferencias requeridas. Motivo por el cual, la demanda de los instrumentos de deuda como bonos municipales comienzan a crecer.

1 El gasto “que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios mediante los ramos generales: 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; 33 Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios; 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y, 23 Previsiones Salariales y Económicas”. (Mandujano, N., *op. cit.* p. 10).

Este proceso obliga a indagar ¿cómo responde el gasto público frente a aumentos de las transferencias intergubernamentales?

Laura Sour y Fred Girón (2007) encuentran evidencia del efecto *flypaper* para una muestra de 2412 municipios en México durante el periodo 1990 - 2004, donde “el gasto público de los gobiernos locales es estimulado en mayor magnitud por las transferencias federales incondicionales que por aumentos equivalentes en el nivel de ingresos de los individuos de la comunidad” (p. 26). Sin embargo, en un contexto de liberalización financiera el gasto por arriba de las transferencias es peligroso si aumenta el nivel de la deuda.

De ahí, la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios del 27 de abril de 2016, cuyo principal objetivo fue finanzas sanas para entidades y municipios.

Hecho que incluye desde la búsqueda de un financiamiento con bajos costos de capital, hasta la cláusula máxima de la disciplina financiera la cual establece la conveniencia de garantizar un flujo de caja positivo en cualquier proyecto de inversión para que estos sean sostenibles.

Durante 2012–2019, las seis categorías de gasto que integran el Ramo 28 se mantuvieron relativamente estables. El Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Otros Conceptos Participables e Incentivos Económicos (OCPIE) han mantenido un lugar protagónico.

En 2019, el valor estimado de OCPIE presentó una contribución destacada de 24.15%, mientras el Fondo General de participación y el Fondo de Fomento Municipal alcanzaron 72% del Ramo y 3.58%, respectivamente (ver cuadro 1)

Cuadro 1. Composición del Ramo 28 por Monto Aprobado, 2012 - 2019.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Asignaciones compensatorias a entidades federativas	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.34%	0.32%	0.31%	0.00%
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	0.39%	0.38%	0.37%	0.37%	0.00%	0.00%	0.00%	0.28%
Fondo de Fomento Municipal	3.92%	3.97%	3.96%	3.81%	3.58%	3.59%	3.58%	3.58%
Fondo General de Participaciones	79.62%	79.83%	80.33%	76.89%	72.17%	71.13%	72.09%	71.99%
Otros conceptos participables de la Federación a entidades federativas	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	23.92%	24.97%	24.03%	0.00%
Otros conceptos participables e incentivos económicos	16.07%	15.82%	15.33%	18.93%	0.00%	0.00%	0.00%	24.15%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP (2012–2017).

*Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP.

En términos regionales destaca la participación del centro, área geográfica que suma al menos 25% del FGP. Mientras, el sur, específicamente, el sureste no alcanza más de 20% y el centro sur máximo 16%. Este comportamiento se puede apreciar a través del ingreso per cápita por región geográfica del FGP. Respecto al FFM, es un fondo más concentrado en la zona centro y sur a principios de esta década, pero en los últimos años se ha concentrado en el área norte.

Por ejemplo, en 2012, 24% del ffm estaba en el área centro – sur, siete años después, esta cifra descendió a 20%, mientras la región norte crecía en participación (ver cuadro 2).

Por otra parte, en la Grafica 1, observamos que, no obstante, el crecimiento del ingreso per cápita en el Ramo 28, la región centro está por encima de la región sur y norte. Esta desigualdad se acentúa más con respecto al sur y sureste.

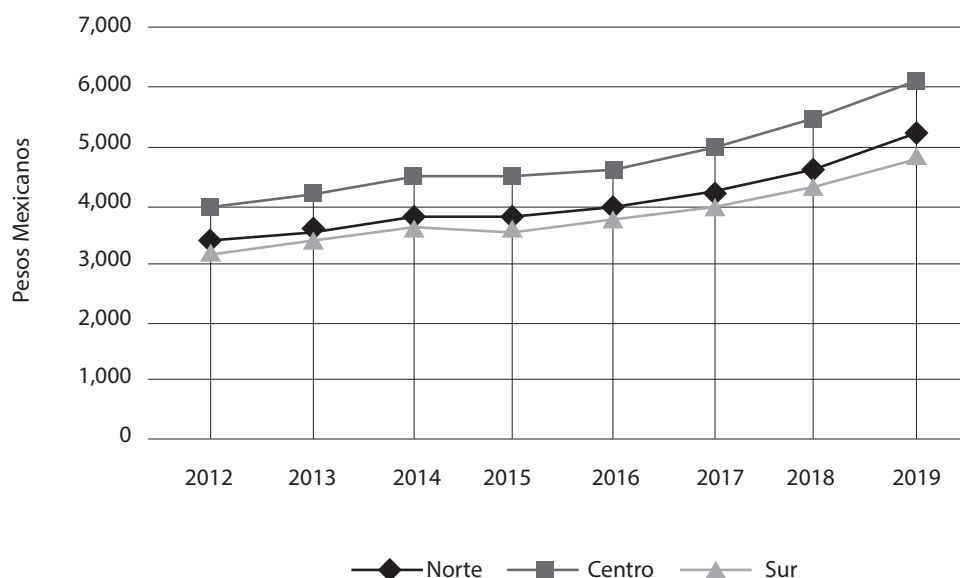
Cuadro 2. *Composición del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.*

	2012		2019	
	FGP	FFM	FGP	FFM
Norte	21%	14%	21%	17%
Centro	25%	19%	25%	22%
Centro norte	18%	22%	18%	22%
Centro sur	16%	24%	16%	20%
Sur Sureste	20%	21%	19%	20%
	100%		100%	

Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP (2012–2017).

*Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP.

Gráfica 1 Ingreso Per cápita del fondo general de participaciones por gran región geográfica, 2012-2019



Fuente: elaboración propia con base en CONAVI a partir de las proyecciones de población de México y las entidades federativas 1990-2030 de CONAPO, y la Cuenta Pública, SHCP (2012–2017).

*Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP

** La regionalización se establece de acuerdo con el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal del INEGI.

Región Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

La Región Centro – Norte: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

La Región Centro: Distrito Federal y México,

La Región Centro Sur: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

La Región Sur – Sureste: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Cuadro 3. Ingreso Per Cápita del Fondo General de Participaciones por Región Geográfica, 2012–2019.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Centro	3,361	3,541	3,814	3,853	3,997	4,324	4,700	5,262
Centro Norte	4,501	4,686	5,082	5,030	5,209	5,540	6,089	6,803
Norte	2,593	2,746	2,963	2,940	3,059	3,268	3,610	4,083
Centro Sur	3,310	3,479	3,721	3,730	3,898	4,218	4,637	5,191
Sur Sureste	3,489	3,675	3,897	3,831	3,968	4,139	4,553	5,093
Total Nacional	3,434	3,608	3,876	3,858	4,006	4,276	4,693	5,258

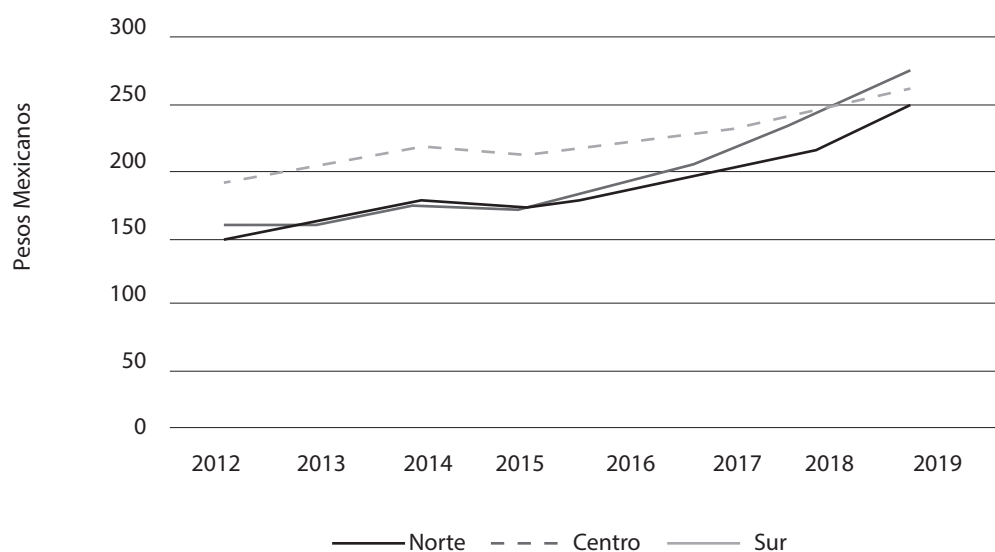
Fuente: elaboración propia con base en *Ibidem*.

Durante 2012 – 2019, en términos de entidades federativas sobresalen los siguientes estados con una participación per cápita elevada sobre el FGP: Tabasco y Ciudad de México, con una tasa de crecimiento promedio anual de 3% y 7%, respectivamente. Por lo que, la brecha entre los estados agrupados en cinco regiones es significativamente amplia. Además, los valores mínimos han aumentado significativamente en el transcurso del tiempo y con ello el ingreso per cápita nacional sobre el FGP, el cual fue de \$3,428 en 2012 y \$5,160 en 2019.

Por otra parte, los recursos o montos aprobados del FFM están concentrada en el Centro – Norte y Centro – Sur (Gráfico 2). Mientras, el ingreso per cápita del FFM se ubica, en primer lugar, en el Sur, en segundo lugar, en el centro y, en tercer lugar, en el norte (Cuadro 4).

De acuerdo con los datos de la Cuadro 4, entre el 2012 y 2019, las entidades más dinámicas con respecto a esta parte del Ramo 28 fueron: Zacatecas y Aguascalientes. En este periodo la TCPA del ingreso per cápita por FFM fue de 2.25% y 1.53%, respectivamente.

Gráfica 2 Ingreso Per cápita del fondo de Fomento Municipal por Región Geográfica, 2012-2019



Fuente: elaboración propia con base en *Ibidem*.

Cuadro 4. Ingreso Per Cápita del Fondo de Fomento Municipal por Región Geográfica, 2012 – 2019.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Centro	110	122	135	131	142	159	170	206
Centro Norte	170	178	194	188	210	238	266	304
Norte	192	200	209	205	208	218	227	245
Centro Sur	203	213	224	220	235	252	277	308
Sur Sureste	176	189	199	195	205	219	232	254
Total Nacional	169	179	191	187	199	216	233	261

Fuente: elaboración propia con base en *Ibidem*.

Conclusiones.

La administración que está en curso cuenta con un “bono democrático” para desarrollar los programas que establezca, entre ellos, “impulsar” la región Sur - Sureste. Sin embargo, sería conveniente tomar en consideración que si el pacto fiscal continúa funcionando a través de la Ley de Coordinación Fiscal y operando mediante fórmulas contables que reparten el gasto federalizado de acuerdo con el nivel del PIB (actual y rezagado), el nivel de recaudación y el tamaño de población de una entidad, entonces, es muy probable que una mayor proporción de los fondos como el de Participaciones Generalizadas se concentre en las zonas centro y centro norte.

Se puede esperar un esquema de centralización hacendaria (el gobierno federal continúa con las actividades de recaudación de los impuestos más importantes: Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta) acompañado de una descentralización fiscal mediante los programas de transferencias unilaterales a estados y municipios.

Esperando que el efecto *flypaper* se cumpla y se logre un ciclo de crecimiento vía el impulso de la demanda efectiva.

Por cuanto hace a los mecanismos de distribución de las participaciones o Ramo 28, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal presenta una estructura no distributiva, es decir, favorece a las entidades más dinámicas cuya capacidad de crecimiento y recaudación son ya mayores. En un esquema solidario, un Fondo como el de participaciones debería destinar una mayor proporción de recursos hacia las entidades cuyo crecimiento es menor a fin de que estos recursos fomenten el desarrollo de infraestructura y actividades económicas que promuevan la convergencia regional y contribuyan a cerrar la marcada brecha de desarrollo que aún persiste entre el norte y el sur de México.

Un gobierno con las credenciales democráticas como el que hoy se ostenta en nuestro país tiene una oportunidad histórica para convocar a un nuevo pacto fiscal que no promueva más las diferencias, sino que atraiga los recursos de donde abundan hacia donde escasean.

El reto no es menor pues significa atentar contra el poder consolidado de gobernadores y alcaldes cuyas estructuras administrativas hoy dependen crucialmente de las transferencias federales pues han renunciado estratégicamente a su obligación de cobrar impuestos locales (la tenencia, por ejemplo).

El reto implica también que aquellos gobiernos de entidades rezagadas deberán reforzar sus capacidades administrativas para evadir los perversos incentivos a la inmovilidad que las transferencias ofrecen.

Existen puntos medulares que nos obliga a permanecer alertas, críticos y activos como ciudadanía. El Banco de México continúa siendo un órgano autónomo del plan nacional de desarrollo con el objetivo único de controlar la inflación y la estabilidad cambiaria. La tasa de interés no funciona como un mecanismo principal de la inversión productiva en México. Caso contrario de la normatividad de la Reserva Federal, Banco Central de Estados Unidos, cuyo objetivo es controlar la inflación y maximizar el empleo. Además, el gasto público se ha establecido como un mecanismo de redistribución del ingreso bajo la nueva Administración Federal, pero continúa bajo una estricta disciplina para mantener los equilibrios macroeconómicos, los cuales son condición necesaria para la rentabilidad del ahorro externo invertido en el país.

Bibliografía.

- Aguilar, Luis. F (1996) “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE, México.
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura (2017) “Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal”, en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, No. 004, (junio 8)
- Cámara de Diputados del H- Congreso de la Unión (2018) “Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, DOF- 30-01- 2018
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (2008) *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCLXIII, No. 22 (miércoles 31 de diciembre)
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (2013) “Diario Oficial de la Federación”, Tomo DCCXXIII, No. 6 (lunes 9 de diciembre)
- Mandujano, Nicolás (2011) “Federalismo y descentralización fiscal en México” en *Dimensión económica, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Revista digital arbitrada*, Vol. 2, núm. 5, enero – abril 2011.
- Mejía, Raúl, y Laura Rojas (2018) “Federalismo(s) El rompecabezas actual, FCE. México.
- Cámara de Diputados (2019) “Recursos identificados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.
- Sour, Laura y Fredy Girón, (2007) en “El efecto *flypaper* de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990 – 2004” en *Documentos de Trabajo del CIDE*, Número 200. (noviembre)