

Federalismo fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo

Fiscal Federalism. Chiapas and Nuevo Leon: A Comparative Analysis

Jorge López Arévalo*
Baltazar Mayo Mendoza**

* Profesor-Investigador,
Universidad Autónoma de
Chiapas, México

** Universidad de Barcelona,
España.

Resumen

Journal of Economic Literature (JEL):

H70, H77, I30

Palabras clave:

Federalismo fiscal
Pobreza
Desarrollo económico

Keywords:

Fiscal Federalism
Poverty
Economic Development

El sistema federal mexicano que se diseñó a partir de los años ochenta no ha generado los resultados esperados, debido a que con el sistema de transferencias diseñado para este fin, ha generado una alta dependencia de los gobiernos locales, despilfarro y desvió de los recursos públicos, poca transparencia del gasto y mermas en el nivel el bienestar de los ciudadanos. Este resultado ha sido muy marcado en los Estados más pobres del país, dada la condición de ser entidades con mayores necesidades de gasto (niveles altos de pobreza) han recibido mayores niveles de transferencia que el promedio nacional.

En el siguiente documento se hace un análisis comparativo de dos Entidades con características similares en población y territorio, pero que han tenido resultados divergentes en desarrollo económico y en consecuencia, en sus aportaciones al sistema federal mexicano.

Abstract

The mexican federal system that was designed starting in the 1980s has not generated the expected results given that the system of transfers designed for the opposite effect has instead generated a high dependency on local governments, waste, a deviation of public resources, and little transparency in the spending and losses at the level of citizens' common good. This result has been very pronounced in the poorest states of the country, given that they are entities with greater spending needs (high levels of poverty) and have received higher levels of transfers than the national average.

In the following text a comparative analysis is made amongst entities with similar population and size but divergent results in economic development and as a result, their contributions to the mexican federal system.

La economía del crecimiento y la economía del desarrollo, aunque son primas hermanas, han tenido evoluciones diferentes, pero generaron fuertes interacciones en la medida que avanzaron de manera paralela en la búsqueda de los determinantes fundamentales del desarrollo comparado y hay avances recientes que han contribuido al acercamiento de los dos campos como los modelos de equilibrios múltiples y los modelos de trampa de la pobreza. Sin embargo, la teoría clásica del desarrollo sigue siendo desatendida por la teoría dominante, pero ésta tiene mucho que decir con respecto a por qué los países pobres son pobres y qué tienen que hacer para escapar del subdesarrollo (Ros, 2013).

Así podemos decir que desde las últimas décadas del siglo xx se asiste al debate acerca de la globalización y sus implicaciones en los países y regiones atrasadas para ver si pueden escapar del subdesarrollo o se hundan más, lo cual ha dinamizado la discusión teórica entre autores de las corrientes más diversas. En Chiapas, al levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994, coincidiendo con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se le puede considerar como el primer conflicto antisistémico y antiglobalización neoliberal.

En términos generales, la dinámica de la reestructuración productiva global en los territorios de la periferia ha provocado una ruptura en la relación entre capital, trabajo y producción. El carácter básicamente especulativo de la acumulación, sumado a la conversión a mercados externos de los sectores productivos de punta, ha liquidado el interés del capital por mantener el mercado interno fortalecido, así como las condiciones razonables de reproducción social en el territorio nacional. El espacio nacional/local/interno ha dejado de ser una pieza central en la cadena de producción del excedente económico (Barrera, 2007). En la actualidad sólo tienen importancia los microterritorios globalmente conectados, por lo cual hay lugares integrados y excluidos. Se puede observar esta última tendencia a nivel de subcontinentes, como el África Subsahariana, o de espacios dentro de países integrados al proceso de producción global, como el sureste de México, el oeste de China o incluso regiones que forman parte del centro de la economía mundial, que tienen semiperiferia y periferia internas, o en bloques económicos, como se ha evidenciado con la crisis europea, en donde Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España (denominados despectivamente PIGS, por referirse a *pigs*, “cerdos”) o Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia (GIPSI, “gitanos”, del inglés *gipsy*) se han reconvertido en semiperiféricos¹ (López, Peláez y Balboa, 2012).

En relación al tema que nos ocupa y para delimitar nuestra indagación, vamos a analizar comparativamente a los estados de Chiapas y Nuevo León, por ser estados que tienen más o menos la misma población y extensión territorial, pero con diferente nivel de desarrollo relativo. “Nuevo León y Chiapas nos marcan un sugerente ejemplo de la diversidad productiva y social en México. Existen pocas similitudes y grandes diferencias entre ambas entidades” (Gutiérrez, 2003; 55).

¹ Para analizar la propuesta teórica de Centro/Semiperiferia/Periferia (C/SP/P), ver Martínez, 2011.

De las primeras destacan su población y territorio. En el 2010, la población total de Chiapas ascendió a 4 796 580 y la de Nuevo León a 4 653 458, en cuanto a la extensión territorial continental, Chiapas tiene 73 288.83 kilómetros cuadrados y Nuevo León 64 220.15 kilómetros cuadrados (Base de datos, INEGI). Los dos estados son fronterizos: Chiapas con Guatemala y Nuevo León con Estados Unidos de América. “Este posicionamiento geográfico ha configurado dos sistemas productivos altamente diferenciados” (Gutiérrez, 2003; 55).

Esta diferencia de sistemas productivos se expresa, por ejemplo, en la aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional: mientras Chiapas en 2012, produjo 233 226 millones de pesos de 2008; Nuevo León generó 949 244 millones de pesos, es decir, Chiapas genera apenas una cuarta parte del PIB de Nuevo León, lo que se traduce en una aportación de 1.81% al Producto Interno Bruto nacional por parte de Chiapas y de 7.35% de parte de Nuevo León.

Si analizamos de manera retrospectiva con 1980, que fue cuando podemos decir que el proceso de globalización está en marcha, es el inicio de la década pérdida para América Latina y en 1982 se dio el cambio el modelo económico de México, podemos señalar que la polarización económica se ha acentuado, pues Chiapas ocupaba el onceavo lugar nacional en su aportación al PIB y Nuevo León el cuarto lugar; mientras que en 2012 pasaron a situarse Chiapas en décimo noveno y Nuevo León en tercero. En el PIB per cápita la situación es un poco peor, pues Chiapas estaba en el lugar número 14 en 1980, mientras que Nuevo León estaba en tercero; sin embargo, en 2012 Chiapas ha caído al lugar 32 y Nuevo León sigue en el tercero, la distancia se ha ampliado más. Si el PIB per cápita de 2012 lo calculamos sin petróleo, Nuevo León ocupa el segundo lugar nacional y Chiapas sigue ocupando el último lugar (cálculos a partir de INEGI).²

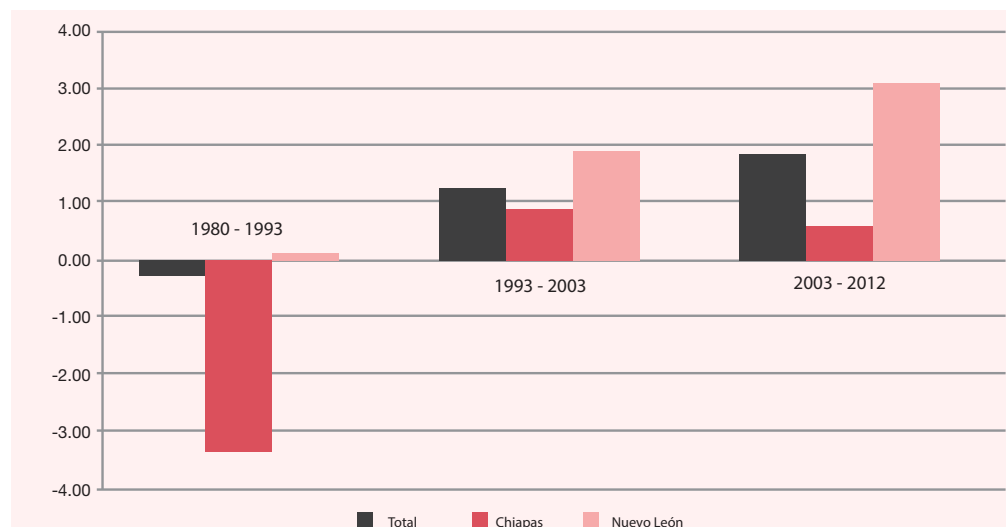
Lo anterior nos indica que los comportamientos en materia de crecimiento económico han sido diferenciales, al igual que los de población, pues el PIB per cápita es igual al PIB/población, viéndose afectado por las dos variables y puede dar lugar a múltiples combinaciones. Sin embargo, aquí es claro que en el periodo 1980-2012 el estado más pobre empobreció relativamente más y el otro se enriqueció, ampliando la brecha de desigualdad regional.

Es decir, en el modelo del desarrollo estabilizador las diferencias no eran tan agudas como en el neoliberal. Sin embargo, en el modelo de desarrollo estabilizador, se realizó una transferencia del sector agropecuario hacia el manufacturero, el cual permitió financiar las importaciones de maquinaria y equipo que requerían las industrias con las exportaciones de productos agrícolas y ganaderos. El campo se descapitalizó, las empresas públicas subsidiaron la industrialización y las

² Es importante aclarar que hay un sesgo en 1980 por el petróleo que generaba más de 44% del PIB de Chiapas y la entidad ocupó el segundo lugar nacional en la producción petrolera, solo después de Tabasco. Campeche aun no era importante productor de petróleo y su producción se computaba como aguas territoriales. Si quitamos el petróleo en 1980, Chiapas ocupa el lugar 16 en PIB y el 30 en PIB per cápita; mientras Nuevo León el cuarto en PIB y el segundo en PIB per cápita. Si las aguas territoriales se imputan a Campeche, que así era básicamente, sin petróleo, Chiapas sube al lugar 29 en PIB per cápita sin petróleo. En cualquier caso Chiapas no era el último con petróleo y sin petróleo en el PIB PER cápita.

regiones como Chiapas, dedicadas a la agricultura y la ganadería, así como a la producción de insumos industriales (petroquímica básica y electricidad), cargaron con el costo económico y social del modelo de industrialización que adoptó el país a lo largo del siglo xx (Gutiérrez, 2003).

Gráfica 1
Tasa de crecimiento
media anual del PIB
per cápita
(% sobre pesos de 2003)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

El neoliberalismo sin lugar a dudas agudizó las diferencias regionales, ya que uno de los rasgos más típicos de las economías subdesarrolladas es la heterogeneidad estructural.³ Inicialmente entendida como la coexistencia de grandes desniveles de productividad (inter e intra-ramales), pronto se pasó a entenderla como coexistencia de diversos modos de producción y de diversas modalidades (o “fases” de un modo productivo particular).⁴ Para nuestros propósitos, el punto a resaltar es la coexistencia de la forma capitalista con sistemas económicos que responden a relaciones de propiedad pre-capitalistas. Estas modalidades, por obvias razones, se concentran en las regiones más atrasadas. En el caso mexicano, en estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y otros (Valenzuela, 2013; 36 y 37).

En la gráfica 1 es evidente que hay diferenciales importantes en el crecimiento del PIB por habitante entre Chiapas y Nuevo León, pero también en relación de la primera al promedio nacional. Chiapas observó el peor comportamiento y la región más desarrollada fue superior a Chiapas y al promedio nacional. Para duplicar el PIB per cápita de Chiapas creciendo a la misma tasa de crecimiento medio anual que lo hizo de 2003 a 2012 se necesitaría nada menos que 110 años.

Ciertas evidencias tienden a mostrar: a) para bajos niveles de ingreso per-cápita, la elasticidad de respuesta de la pobreza a la tasa de crecimiento del PIB, es

³ Quien primero avanzó esta categoría fue Aníbal Pinto (1975). De este notable autor, consultar: a) *Inflación: raíces estructurales*, FCE, México, 1975; b) Pinto, Aníbal (1991). *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía, UNAM, México (citado por Valenzuela, 2013).

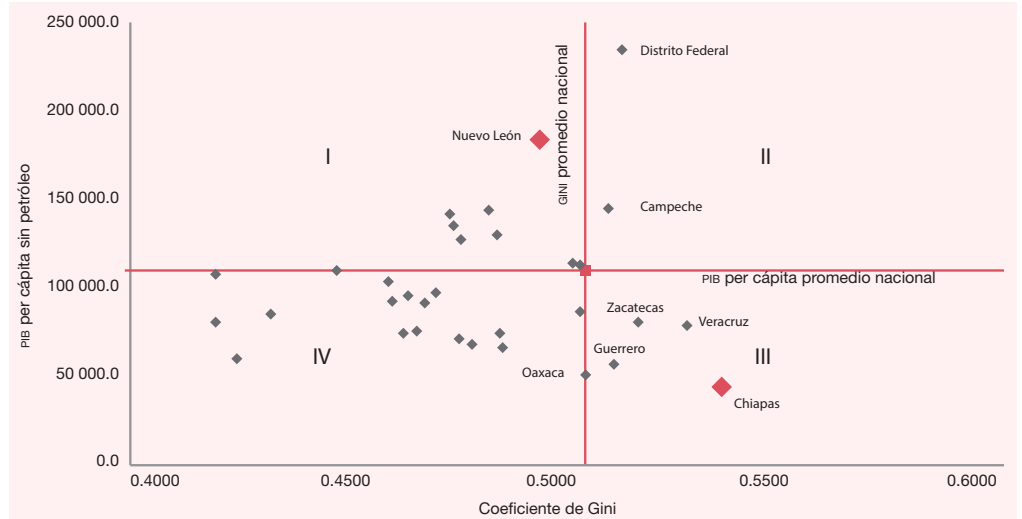
⁴ Ver José Valenzuela Feijóo, *¿Qué es un patrón de acumulación?*, cap. I. Facultad de Economía, UNAM, México, 1990 (citado por Valenzuela, 2013).

muy débil.⁵ Y bastante mayor cuando el nivel del PIB por habitante es más elevado en el punto de partida; *b*) cuando la distribución del ingreso es muy desigual en un momento inicial, la elasticidad de respuesta de la pobreza ante los ritmos de variación del PIB es pequeña. Y se eleva –la elasticidad– cuando la distribución del ingreso inicial es menos regresiva (Valenzuela, 2013).

En el caso mexicano, parecen combinarse, para peor, los dos factores: *a*) bajos ritmos de crecimiento; *b*) peor distribución del ingreso. En el caso chiapaneco podemos situarnos en el peor de los mundos posibles, pues el PIB per cápita ha descendido de 1980 a la fecha y la distribución del ingreso es la de mayor desigualdad en el país. Teniendo en cuenta lo anterior podemos sostener que en Chiapas existe una crisis de carácter estructural, pues no es capaz ni siquiera de garantizar el crecimiento económico, menos de generar riqueza que debería ser la condición sine qua non del capitalismo; además, si consideramos que el grado de legitimidad del capitalismo se lo da la capacidad que tienen sus élites para reinvertir el excedente económico que se apropian y así desarrollar las fuerzas productivas (Palma, 2011), con las respectivas políticas distributivas del ingreso para generar demanda efectiva (ver gráficas 1 y 2). Es por ello, que en países como México, y en particular Chiapas, la curva de la demanda doméstica no es lineal sino quebrada. Está “esquinada”, según la expresión de Paul Sweezy: debido a lo muy pronunciado de las desigualdades del ingreso (la mayor parte de la población es pobre), las clases bajas no pueden acceder a los bienes duraderos de importancia (Salama, 2008; 25); no es el caso de Nuevo León. En el caso de Chiapas tenemos que, de acuerdo a Coneval, 3 de cada 4 personas se encuentran en pobreza y por consiguiente no constituyen demanda efectiva. Sólo las personas que gozan de un nivel de ingresos que escapa de la pobreza, 1 de cada 4 puede constituirse en demanda efectiva y puede adquirir bienes de “lujo” en el sentido ricardiano (Salama, 2008). Kalecki sostenía que el consumo y la inversión de los capitalistas, conjuntamente con los “factores de distribución”, determinan el consumo de los trabajadores y, por consiguiente, la producción y el empleo (Kalecky, 1977). Además, sostiene que uno de los factores de distribución es la lucha de clases. Por lo tanto, el consumo de los trabajadores, y el nivel de ingreso están determinados por el gasto total de los capitalistas, pero sobre todo por la tasa de inversión (Kalecky, 1977). Si partimos de la idea que es la inversión es la variable fundamental que explica el crecimiento económico, podemos deducir en una primera aproximación de los problemas de la economía chiapaneca: anemia de inversión.

⁵ “Cuanto más elevado es el nivel de las desigualdades, menos disminuye la pobreza con el crecimiento: en relación al crecimiento la pobreza tiene una elasticidad muy débil” (Salama, 2008; 60).

Gráfica 2
 PIB per cápita y
 coeficiente de
 Gini por entidad
 federativa en 2010
 (pesos de 2008 e índice)



Fuente: elaboración propia con base a datos de INEGI. Sistemas de Cuentas Nacionales, CONAPO y CONEVAL.

Si partimos que el cuadrante I es equivalente a estados ricos que tienen mayor PIB per cápita y con mejor distribución del ingreso que el promedio nacional, las definiríamos como ganadoras y equitativas, ahí se ubicaría Nuevo León; el cuadrante II tenemos a regiones que tienen un PIB per cápita por encima del promedio nacional, pero con una distribución del ingreso peor que el promedio nacional, las podríamos definir como ganadoras pero inequitativas; el cuadrante III sería el peor de los mundos posibles y se trata de estados pobres que exhiben una peor distribución del ingreso, las podríamos denominar perdedoras e inequitativas, ahí se ubicaría Chiapas; y por último, el cuadrante IV son pobres, pero observan una mejor distribución del ingreso que el promedio nacional, las podríamos denominar perdedores pero equitativos.

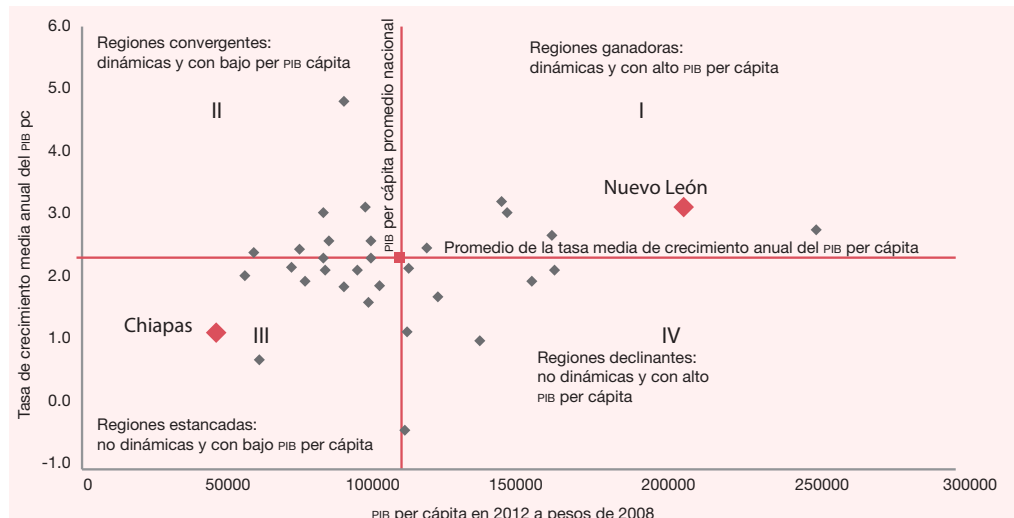
Si utilizamos la metodología de Ramírez y Silva (2008), podemos interpretar la evolución de las economías regionales se propone clasificarlas utilizando cuatro cuadrantes (gráfica 3), que se construyen de la siguiente manera: el universo de las regiones de un país se ubica en un plano de coordenadas que permita establecer cuatro categorías sobre la base del mayor (o menor) PIB per cápita nacional y de la mayor (o menor) tasa de crecimiento del PIB per cápita estatal comparado con el parámetro nacional. Las regiones se ubican a la derecha (izquierda) cuando tienen un PIB per cápita superior (inferior) al promedio nacional y están arriba (abajo) de la tasa de crecimiento nacional. El cruce de ambas dimensiones configura cuatro cuadrantes. La clasificación persigue, en primera instancia, buscar interpretaciones a lo que está sucediendo a nivel de regiones internas en los distintos países; en este sentido, el esquema de análisis utilizado probablemente plantee interrogantes frente a los cuales habrá que elaborar otra información.

Los cuatro cuadrantes tipo indicados en la gráfica 3 corresponden a regiones ganadoras, convergentes, estancadas o declinantes.

1. **Regiones ganadoras: dinámicas y con alto PIB per cápita.** Son las que han crecido por encima del promedio nacional y que tienen un PIB per cápita también superior al promedio nacional. Por lo tanto, son a las que les va mejor en términos económicos y se las puede considerar como las de comportamiento más exitoso frente a los procesos de globalización. Aquí se encuentra Nuevo León.
2. **Regiones convergentes: dinámicas y con bajo PIB per cápita.** Son las que han crecido por encima del promedio nacional y que tienen PIB per cápita inferiores al promedio nacional. El término “convergentes” indica que pese a ser más pobres o atrasadas que las demás (PIB per cápita inferior), exhiben un ritmo de crecimiento satisfactorio y están convergiendo, es decir, avanzan en el mismo sentido que las regiones más ricas, con miras a alcanzarlas. Son regiones ganadoras aunque aún no superan el PIB per cápita medio nacional.
3. **Regiones estancadas: no dinámicas y con bajo PIB per cápita.** Son las que han crecido por debajo de la media nacional y cuyos productos per cápita también están por debajo del promedio nacional. Son “estancadas” debido a que su bajo dinamismo económico las mantiene en una situación de mayor atraso y, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa podría tender a empeorar; por lo tanto, son consideradas perdedoras. Es posible distinguir en este grupo aquellas que han ingresado a él en periodos recientes y aquellas que secularmente han estado en él: corresponden a regiones económicamente excluidas. Aquí está y ha estado Chiapas en las últimas décadas.
4. **Regiones declinantes: no dinámicas y con alto PIB per cápita.** Son las que han crecido por debajo del promedio nacional, aunque sus PIB per cápita son superiores al promedio nacional. Se supone que en el pasado les fue muy bien y alcanzaron altos PIB per cápita, pero que han caído en periodos de lento crecimiento económico que ponen en riesgo su mejor situación relativa (Ramírez y Silva, 2008).

Gráfica 3

Evolución económica de las entidades y su dinámica de crecimiento 2003-2012



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y CONAPO.

Se puede observar claramente los comportamientos dispares de Chiapas y Nuevo León, mientras el primero se encuentra entre las regiones perdedoras, el segundo se ubica en las regiones ganadoras. Es decir, Chiapas podríamos decir se encuentra en un círculo vicioso y Nuevo León en uno virtuoso.

2. Ingresos públicos y resultados divergentes: Chiapas y Nuevo León

El proceso de descentralización que se emprendió en México a partir de los años ochenta, generó una nueva radiografía en la situación financiera de los Estados de este país; se definieron las nuevas potestades tributarias por el lado del ingreso y los gastos que deberían ejecutar.

Por el lado del ingreso se determinó que los impuestos de base amplia: Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Sobre la Renta (ISR) deberían ser administrados y cobrados por el gobierno central, y a estados corresponderían los impuestos de base imponible baja como el impuesto a las nóminas, hospedajes, adquisición de inmuebles, ingresos derivados de loterías, etc.

Con esto, los Estados cedieron su principal fuente de ingreso tributarios al gobierno central, por lo cual se creó en 1978 la Ley de Coordinación Fiscal que buscó resarcir ese daño a través del envío de recursos a los Estados que se le ha denominado Participaciones Federales o Ramo 28. Cuyos recursos se obtienen principalmente de lo que se recauda por los impuestos de base amplia y por los tributos del petróleo.

A partir de 1998 se diseñó otro tipo de transferencia de recursos cuyo objetivo es a medida de lo posible, reducir los diferenciales en desarrollo económico entre los Estados de México. Estos recursos se denominan Aportaciones Federales o ramo 33, cuyo fin son los proyectos de inversión en Salud, Educación e Infraestructura, con la particularidad de que estos recursos deben ser destinados para los fines antes mencionado; así se le da la categoría de recursos condicionados.

Por el lado del gasto se determinó descentralizar la provisión de bienes y servicios públicos, porque se consideraba que esta labor los gobiernos estatales la podrían hacer de manera eficiente. La eficiencia en la ejecución del gasto se deriva de los argumentos clásico de la teoría del federalismo fiscal que considera que descentralizar las funciones de la provisión de bienes y servicios públicos a igualdad de costes en la prestación de servicios, nunca será más eficiente mediante formas centralizadas (Oates, 1972; Musgrave, 1961; Tiebout, 1956), la razón es que los gobiernos locales (o estados) pueden identificar con mayor facilidad las necesidades y gusto de sus votantes (ciudadanos) y proveer los bienes y servicios en función de esas preferencias; con ello se logra la eficiencia en el suministro.

Adicional a lo anterior, se espera que existan competencias e innovaciones entre los Estados, que necesariamente induce a mejoras en las políticas públicas a nivel local. Se agrega que este contacto directo entre los gobiernos locales y los votantes, promueve la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones que

incentiva a los gobernantes al ejercicio del poder transparente y de la rendición de cuentas (*accountability*).

La implementación de la descentralización en muchos países no ha estado ausente de prácticas abusivas por parte de los gobiernos locales. Y este problema tiene que ver cuando los presupuestos públicos locales dependen fuertemente de las transferencias del gobierno central.

Este fenómeno lo ha descrito con anterioridad Oates (1999), que considera que la alta dependencia debilita los incentivos de la responsabilidad fiscal, y que las decisiones fiscales se convierten en resultados de negociaciones por cuestiones políticas entre las autoridades del gobierno central y los gobiernos locales, tanto que por motivos de los costes y beneficios que derivan de la prestación de servicios públicos. Así la responsabilidad se traslada hacia aquellos de quién se depende (Castells, 1999).

Particularmente este fenómeno es muy marcado en los países de América Latina, donde se han llevado a cabo la descentralización como consecuencia de la llegada de procesos democráticos, en algunos países en forma clara y en otros aparentes. Los resultados confirman que una vez que se han delimitado las responsabilidades fiscales, entre el gobierno central y los gobiernos locales, y cuando se ha garantizado el ingreso por transferencias, los gobiernos locales hacen un uso pobre de su autoridad fiscal, aplicando tasas impositivas bajas, y en algunos casos comprometiendo sus futuras transferencias como garantías de endeudamiento (Peterson, 1997).

Así los gobiernos locales “prefieren las transferencias centrales “libres” que asumir el coste político de incrementar sus ingresos propios” (Peterson, 1997; p.10). Aunado a ello el riesgo directo de la alta dependencia es la pérdida de control de los presupuestos locales y estar más vulnerables ante cambios de políticas de transferencias del gobierno central, que afecta directamente los compromisos asumidos por los gobiernos ante sus ciudadanos.

Pero más allá de la pérdida de control presupuestario, un riesgo latente es la “limitación para la autonomía fiscal de los gobiernos locales que la padecen, e impide la responsabilidad fiscal” (Castells, 1999; p. 291). Ésto rompe directamente el vínculo entre ciudadanos y el gobierno en el poder, perdiéndose así espacios de los ciudadanos para evaluar a sus gobiernos e incentivos para que las autoridades locales no den cuenta de sus acciones, si no que esta responsabilidad se traslada hacia el gobierno central.

La poca rendición de cuentas por parte de los gobiernos estatales es una práctica común en México, un caso ilustrativo es para el caso de Chiapas, que en los últimos 10 años ha recibido una mayor cantidad de recursos por los ramos 28 y 33 sin que ello haya reflejado más y mejores servicios públicos, ni ha tenido efectos sobre el crecimiento económico de la entidad.

Gráfica 4

Total de transferencia públicas*

(millones de pesos de 2008)

*sumatoria del total de aportaciones y participaciones federales



Para el periodo 2001-2013 el estado de Chiapas recibió \$463 569 millones de pesos en tanto que Nuevo León fue de \$374 307 millones de pesos, esta diferencia ha venido registrando a lo largo de la historia del federalismo fiscal mexicano.

El ritmo de crecimiento de las transferencias para el estado Chiapas ha venido registrando crecimientos muy por arriba de lo que ha crecido el total nacional. La TCMA de las participaciones para 2001-2013 fue de 4.2% para Chiapas, Nuevo León 3.6% y el Nacional en 3.7% este mismo patrón de comportamiento se repite para las aportaciones federales.

Variación anual de participaciones, aportaciones y total de transferencias

| Año | Participaciones | | | Aportaciones | | | Total transferencias | | |
|------|-----------------|---------|------------|--------------|---------|------------|----------------------|---------|------------|
| | Total | Chiapas | Nuevo León | Total | Chiapas | Nuevo León | Total | Chiapas | Nuevo León |
| 2002 | 3.3 | 7.4 | 4.9 | 2.2 | 6.0 | 0.3 | 2.8 | 6.6 | 2.9 |
| 2003 | -1.0 | -5.9 | -2.6 | 0.7 | 2.8 | 0.0 | -0.1 | -0.6 | -1.5 |
| 2004 | -2.6 | -0.1 | -1.9 | 5.6 | -3.0 | -0.7 | 1.6 | -1.9 | -1.4 |
| 2005 | 11.4 | 13.6 | 14.9 | 5.9 | 4.8 | 5.5 | 8.4 | 8.2 | 10.9 |
| 2006 | 10.5 | 9.5 | 10.0 | -4.6 | -6.4 | -5.5 | 2.6 | 0.0 | 3.7 |
| 2007 | -3.7 | -2.5 | 0.7 | 9.7 | 11.5 | 11.9 | 2.8 | 5.3 | 4.8 |
| 2008 | 20.1 | 20.4 | 18.7 | 9.9 | 9.0 | 14.2 | 14.8 | 13.7 | 17.0 |
| 2009 | -13.7 | -13.2 | -15.4 | 1.2 | 2.9 | 1.1 | -6.2 | -4.1 | -9.1 |
| 2010 | 11.1 | 10.4 | 8.3 | 0.6 | 0.1 | 1.2 | 5.4 | 4.2 | 5.3 |
| 2011 | 3.6 | 3.4 | 4.6 | 2.8 | 3.5 | 2.5 | 3.2 | 3.5 | 3.7 |
| 2012 | 0.3 | 3.4 | -3.8 | 3.7 | 16.4 | 5.6 | 2.0 | 11.0 | 0.0 |
| 2013 | 5.6 | 3.9 | 5.0 | 2.9 | 3.6 | 4.5 | 4.2 | 3.7 | 4.8 |
| TCMA | 3.7 | 4.2 | 3.6 | 3.4 | 4.3 | 3.4 | 3.5 | 4.1 | 3.4 |

Fuente: INA FED.

No obstante al mayor monto de transferencias que ha recibido la entidad, a partir de 2007 emprendió una política de endeudamiento masivo, sin que ello haya arrojado niveles de crecimiento económico para la entidad y la ciudadanía hasta hoy no conoce el fin que se le dio a estos recursos adicionales (López y Mayo, 2012).

Hemos visto como desde el punto de vista económico, Chiapas y Nuevo León tienen algunas características similares en población y extensión territorial, pero trayectorias y resultados por demás divergentes. Sin embargo, a nivel de gasto e ingresos públicos tenían similitudes, que se han ido decantando a favor de Chiapas. Es decir, un gobernador de Chiapas dispone de mucho más recursos al año que uno de Nuevo León, pero sus aportaciones a la recaudación fiscal bruta en los ingresos de impuestos de base amplia y los no tributarios que recauda el gobierno federal son igualmente divergentes. Nuevo León aportó en 2007 el 5.25 por ciento del total nacional y Chiapas apenas lo hizo con el 0.21 por ciento. Si Chiapas en contrapartida recibe mayores transferencias públicas que Nuevo León, implica que la economía de Chiapas está siendo subsidiada en magnitudes importantes y tiene ingresos propios muy inferiores a Nuevo León, lo cual es comprensible debido a que está asociado a su nivel de desarrollo (ver cuadro 1 y gráfica 4), pero no es comprensible que los resultados en materia de crecimiento económico y distribución del ingreso sean nulos en el caso de Chiapas.

Cuadro 1
Recaudación fiscal bruta de ingresos federales tributarios y no tributarios por entidad federativa, 2002-2007 (%)*

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total nacional | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| Chiapas | 0.22 | 0.18 | 0.19 | 0.17 | 0.21 | 0.21 |
| Nuevo León | 5.77 | 4.74 | 4.76 | 4.65 | 5.03 | 5.25 |

Fuente: elaboración propia con base en SHCP. SAT. Administración General de Recaudación.

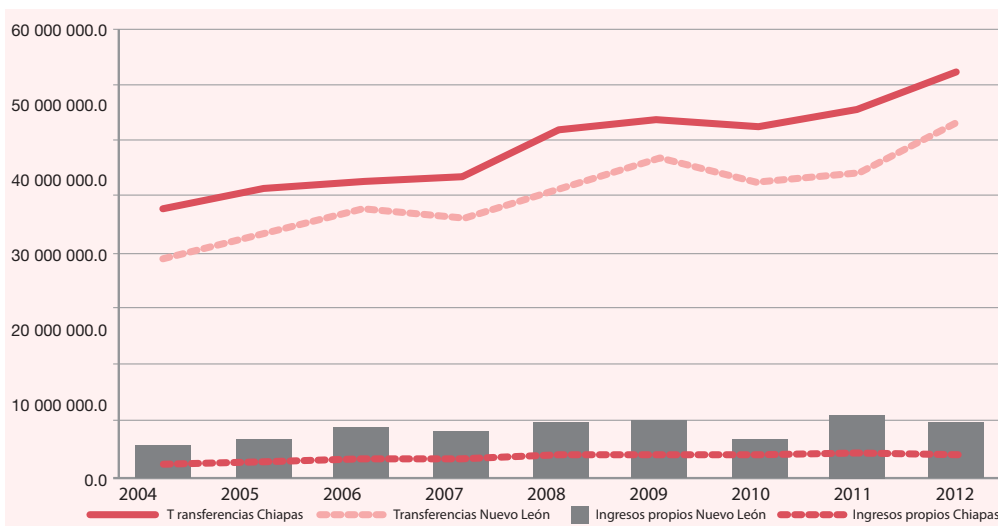
Nota: *No fue posible tener información más actualizada.

Cuadro 2
Presupuesto de egresos de Chiapas y Nuevo León en 2014
(millones de pesos corrientes)

| | Chiapas | Nuevo León | Diferencia |
|--|-----------------|-----------------|----------------|
| Servicios personales | 33 501.6 | 13 690.1 | 19 811.5 |
| Materiales y suministros | 2 821.7 | 664.8 | 2 156.9 |
| Servicios generales | 3 559.5 | 2 215.6 | 1 343.9 |
| Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas | 7 527.5 | 14 587.9 | -7 060.4 |
| Bienes muebles, inmuebles e intangibles | 169.5 | 614.5 | -444.9 |
| Inversión pública | 6 280.1 | 1 923.5 | 4 356.6 |
| Inversiones financieras y otras provisiones | 3 709.7 | 2 123.2 | 1 586.5 |
| Participaciones y aportaciones | 19 193.7 | 28 656.2 | -9 462.5 |
| Deuda pública | 1 298.0 | 3 619.8 | -2 321.8 |
| Total | 78 061.6 | 68 095.6 | 9 965.9 |

Fuente: Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas y Secretaría de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Gráfica 5
Transferencias públicas e ingresos propios de Chiapas y Nuevo León.
(millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, base 2008.

Se puede apreciar claramente cómo existe un federalismo fiscal por la vía armada que inauguró el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y que ha beneficiado a Chiapas, pues con casi nula recaudación de impuestos de base amplia (tributarios y no tributarios), con escasos ingresos propios tiene un presupuesto de egresos que ejerce cerca de 10 mil millones de pesos más que Nuevo León en 2014.

Si consideramos que las fuentes de recursos que disponen las entidades federativas en sus Ingresos totales (IT) son: Ingresos propios (Ip), Participaciones Federales (PF), Aportaciones Federales (AF) y deuda (D) (Pacheco, 2013).

$$IT = Ip+PF+AF+D$$

En todos los casos los ingresos propios de los estados son inferiores a las transferencias federales (PF+AF), por eso se considera que dependiendo de qué tanto los ingresos propios son inferiores a las transferencias federales incurrirán en una mayor o menor dependencia financiera y se dirá que las entidades tienen poco esfuerzo recaudatorio. Es de suponer que las entidades con mayor grado de desarrollo relativo como Nuevo León tendrán mayor participación en los impuestos de base amplia (cuadro 1), mayores ingresos propios y menores transferencias públicas de la federación y a la inversa, las de menor grado de desarrollo relativo como Chiapas.

Es decir, el grado de desarrollo relativo sí importa en el caso de los ingresos propios, las transferencias públicas, pero las desigualdades se acentúan si esos ingresos en las entidades de menor desarrollo relativo se dilapidan en gasto corriente, corrupción, e ineficacia que tiendan a atacar los problemas productivos reales de las entidades federativas; por ejemplo, en servicios personales se gastan 19 811.5 millones de pesos más en Chiapas que en Nuevo León (cuadro 2). Es más fácil decir que la distribución de los ingresos públicos que se transfieren a entidades y municipios impulsan la desigualdad en detrimento de los que menos tienen y que las entidades con menor nivel de riqueza son las menos favorecidas (Pacheco, 2013). Sin embargo, el caso de Chiapas es la más favorecida, pero las mayores participaciones y aportaciones federales no se traducen en inversión, en obras y servicios públicos que traten de revertir los rezagos históricos o impulsar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso, ninguna de esas cosas han sucedido en Chiapas. Keynes, decía que el gasto público, que en el caso de Chiapas está en función de los ingresos totales, que son cuantiosos, superior incluso a los de Nuevo León en 2014, debería ser un poderoso instrumento para el crecimiento del PIB y la mejora en la distribución del ingreso. No lo ha sido (ver gráficas 1, 2 y 3).

Cuadro 3
Evolución de la pobreza y el índice de Gini en Chiapas, Nuevo León y el promedio nacional

| Entidad federativa | Evolución de la pobreza por ingresos | | | | | | | | | Grado de cohesión social | | |
|--------------------|--------------------------------------|------|------------|-------------|------|------------|------------|------|------------|--------------------------|-------|------------|
| | Alimentaria | | | Capacidades | | | Patrimonio | | | Coeficiente de Gini | | |
| | 1990 | 2010 | Diferencia | 1990 | 2010 | Diferencia | 1990 | 2010 | Diferencia | 1990 | 2010 | Diferencia |
| Nacional | 23.7 | 18.8 | -4.9 | 31.3 | 26.7 | -4.6 | 53.2 | 51.3 | -2.0 | 0.562 | 0.500 | -0.062 |
| Chiapas | 46.2 | 48.6 | 2.4 | 55.1 | 58.0 | 2.9 | 75.1 | 78.1 | 3.0 | 0.543 | 0.515 | -0.028 |
| Nuevo León | 9.6 | 7.8 | -1.8 | 15.1 | 13.3 | -1.8 | 35.6 | 35.8 | 0.2 | 0.499 | 0.407 | -0.092 |

Fuente: CONEVAL.

Se puede ver que en Chiapas hay más pobres en 2010 que en 1990 en los tres modalidades (alimentaria, capacidades y patrimonio), no es el caso del promedio nacional que disminuye al igual que en Nuevo León lo hace ligeramente, a pesar que la pobreza en mínima en esa entidad. En relación del índice de Gini, también se da el caso que Chiapas quien es la entidad que exhibe el Gini más desigual del país es dónde menos disminuye. Es decir, el EZLN se levantó en armas para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, pero hoy hay más pobreza que en 1990, antes del levantamiento zapatista, pese a la transferencia masiva de recursos federales. El levantamiento del EZLN visibilizó el problema de la pobreza de Chiapas, vinieron recursos pero éstos no han tenido efectos sobre los que deberían tenerlos: los pobres, entre los que se encuentran la mayoría de los indígenas.

Con base en lo anterior se puede decir, que en Chiapas el gasto gubernamental ha servido como maximizadora de utilidad de los burócratas y las élites políticas, que les ha permitido obtener mayor poder y prestigio en sus cargos, pues son quienes han tenido la posibilidad de expandir el tamaño de la burocracia a expensas de la eficiencia (Rodríguez y López, 2014). De acuerdo a Meltzer y Richard (1981) y Persson y Tabellini (1990) consideran motivos de elección pública: suponiendo que la acción gubernamental tiene un elemento de redistribución, ellos explican que el aumento del gasto eleva el número de votantes de bajo ingreso, quienes presionan para obtener un ingreso mayor y más redistributivo (citado por Rodríguez y López, 2014).⁶

Si consideramos que como Keynes que el gasto público es una variable exógena que impulsa al Producto Interno Bruto (PIB) a través de la demanda agregada (DA), el cual se compone de Consumo (C) + Inversión (I) + Gasto Público + [Exportaciones (X) – Importaciones (M)] = Demanda Agregada (DA), tenemos serios problemas en Chiapas. Es decir, en el Consumo (depende de la renta disponible) se encuentra fuera una parte importante de la sociedad chiapaneca, 3 de cada 4 chiapanecos es pobre en 2012 (CONEVAL) o más específicamente los que están en extrema pobreza o viven de actividades de autoconsumo (32.2 por ciento) (CONEVAL); la Inversión es escasa por lo que se alcanza a ver, Chiapas ocupa el último lugar en México de inversión por trabajador, que asciende a la cantidad de \$22 554.00, mientras que Nuevo León es el segundo mejor posicionado del país con \$100 885.00, por trabajador (IMCO, 2012); además, Chiapas ocupa el último lugar en Inversión Extranjera Directa, nos da una idea que hay anemia de inversión y en relación al diferencial de exportaciones e importaciones (exportaciones netas), si Chiapas fuera un país sería enormemente deficitario, ya que importaría buena parte de bienes manufactureros y exportaría algunos productos agropecuarios, estaría anclado en la vieja división internacional del trabajo (productos primarios vs productos manufacturados); entonces el Gasto Público se constituye en un factor estratégico para el crecimiento económico de la entidad, pues las otras variables son muy débiles para impulsar el incremento del PIB. En síntesis, se puede decir, que Chiapas es un estado subsidiado fuertemente por la federación, con

⁶ Si se desea profundizar en una visión econométrica que desea probar la ley de Wagner a nivel de entidades federativas, ver Rodríguez y López, 2014.

una economía colapsada, que no es capaz siquiera de crecer, que debería ser la asignatura primaria de la economía. Además, cuenta con una estructura productiva que reproduce enormes desigualdades, medidas por el coeficiente de Gini (gráfica 2).

Conclusiones

En Chiapas se ha dado una especie de efecto Hood Robin,⁷ pues es evidente que el dinero público que ha llegado en cantidades significativas no ha impulsado el crecimiento económico ni mejorado la distribución del ingreso ni mejorado los indicadores de pobreza, se ha despilfarrado o se ha ido por los conductos de la corrupción, beneficiando a la élite política, que se ha enriquecido con los recursos públicos. Se puede dar el caso, que los trabajadores de Nuevo León o ciudad de México que son pobres, pero que tienen trabajo formal y pagan impuestos estén subsidiando a la élite política de Chiapas que la dilapida y la toma como fuente de enriquecimiento, es una especie de acumulación originaria de capital por despojo de dinero público.

La economía de Chiapas se encuentra en una crisis estructural que se puede visualizar a partir de que en términos per cápita se mantiene con tasas de crecimiento negativas en el periodo 1980-2012. Se denomina crisis estructural debido a que las fases recesivas del ciclo económico no son capaces siquiera de generar condiciones para un auge posterior, manteniéndose sobre bases de cuasi estancamiento, no es el caso de Nuevo León, ni siquiera del país en promedio. Incluso en el periodo 2003-2012, que se ha caracterizado por fuertes transferencias públicas, ni en ese periodo logra crecer y se clasifica como una entidad estancada, no dinámica y con bajo PIB per cápita, todo lo contrario de Nuevo León (gráfica 3).

Chiapas se ha convertido en una economía que se mantiene a flote por las transferencias y aportaciones federales, pero éstas deben de destinarse a reconvertir la base productiva de la entidad y no despilfarrarse en gasto corriente, lo cual se puede observar en el capítulo de servicios personales en donde Chiapas supera ampliamente a Nuevo León o que se vayan por los canales de la corrupción y en el mejor de los casos en proyectos fracasados que Chiapas es particularmente grave.⁸

En Chiapas podemos constatar que el gasto que realiza el gobierno no ha aumentado la renta de las familias, que de acuerdo al multiplicador keynesiano, gastarán parte del dinero, en una larga cadena que tendría como consecuencia la activación de la economía y, de esa forma, su crecimiento. No es que la evidencia empírica no de la razón a esta hipótesis, ya que se ha aumentado el gasto, pero

⁷ Hood Robin es el personaje opuesto a Robin Sherwood que las leyendas del Siglo XVI popularizaron como Robin Hood. Si Robin Hood confiscaba a los ricos para distribuir entre los pobres, Hood Robin hace exactamente lo contrario: le saca a los pobres para darle a los ricos (Bustelo, 1993).

⁸ Tuxtla Gutiérrez la capital tiene 3 aeropuertos, sólo funciona uno, San Cristóbal de Las Casas y Comitán tienen otros aeropuertos que no funcionan y se le sumará el de Palenque. Los proyectos de bioenergéticos y las ciudades rurales, por mencionar solo algunos.

no se ha producido dicho efecto multiplicador. Eso obedece a que existen multitud de factores que influyen en las variables macroeconómicas. Sin embargo, un análisis más riguroso debe incluir un análisis exhaustivo de las relaciones entre dichas variables que impiden que el gasto público se convierta en un detonante económico en el caso concreto de Chiapas.

Si bien el levantamiento zapatista puso de manifiesto las debilidades del modelo de acumulación chiapaneco y visibilizó la pobreza extrema que vive una parte importante de la población, parecía representar una oportunidad de mejorar las cosas para los excluidos de siempre, pues el gobierno federal volvió los ojos a Chiapas y envió recursos por tubería como parte de la política de contrainsurgencia. Sin embargo, la gestión de éstos ha dado al traste con cualquier esperanza y nos ha devuelto a una dramática realidad: los pobres hoy son más que en la época de la revuelta y las élites de la juniorcra⁹ han tomado el poder por asalto e impuesto sus condiciones e intereses. Han demostrado ser más depredadores que sus antecesores y mucho más frívolos, aprovechado para promover una amplia y profunda reestructuración de la forma de hacer política y dirigir la economía: conversión en mercado del voto ciudadano, recomposición de las áreas públicas de negocio en beneficio privado, en inversiones financieras y no financieras, profunda alteración de los equilibrios de poder en provecho de las oligarquías, masiva confiscación de la renta pública que ha permitido el enriquecimiento de unos pocos y profunda deriva democrática. La democracia parece reñida con la pobreza, a mayor pobreza democracia de baja intensidad, el voto se compra.

En Chiapas se ha desarrollado una cultura rentista en todos los niveles. El político de las élites o los arribistas piensan ocupar cargos para apropiarse de la renta pública por medio del robo, con sus honrosas excepciones. La población empobrecida, y sin opción de encontrar empleo porque la economía no crece, busca obtener rentas de donde sea. Se pelean y hasta matan por un banco de grava, un destino turístico, ponen lazos en la carretera por cualquier cosa, toman casetas de cobro, fincas, etcétera. Venden el voto. Son usados como grupos de choque, viven de dádivas del Estado con los programas sociales y las remesas. El recurso público ha servido no para impulsar el desarrollo de la entidad sino para comprar conciencias y lealtades con base en corruptelas.

Se debe revisar en forma puntual las transferencias federales a Chiapas y ver la posibilidad de recentralizar el gasto público, ya que la opacidad es muy superior a la que guardan dependencias federales, a pesar de que también en ellas hay problemas serios de corrupción.

⁹ En Chiapas las élites políticas son parte de la llamada "familia chiapaneca" y descienden en línea recta de exgobernadores, en buena medida. El gobernador Manuel Velasco Coello, nieto del Dr. Manuel Velasco Suárez, exgobernador ya fallecido. Juan Sabines Guerrero, hijo del exgobernador Juan Sabines Gutiérrez, ya fallecido; los senadores actuales son hijos de exgobernadores y así sucesivamente.

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2007), "Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina", *Nueva Sociedad* núm. 210, pp. 189-202.
- Bustelo, Eduardo (1993), «Hood Robín: Ajuste y equidad en América Latina». Trabajo presentado al *Seminario Modelos de Desarrollo y Pobreza en América Latina* organizado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, el Woodrow Wilson Center y el Programa de ONG'S FICONG en Washington del 1 al 3 de diciembre de 1993.
- Castells A. (1999), "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", *Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, segundo semestre, México.
- Gutiérrez Garza, Estela (2003), «Desarrollo económico y desigualdades regionales», *Notas revistas de información y análisis* núm. 21, enero-marzo, INEGI.
- IMCO (2012), ¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia, IMCO, A.C. (http://imco.org.mx/indices/documentos/2012_ICE_Libro_Donde_quedo_la_bolita.pdf), consultada el 15 de noviembre de 2014.
- Kalecki, Michal (1977), *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, 1933-1970*; trad. de Celia Haydée Paschero-México, FCE.
- López Arévalo, Jorge, Óscar Peláez Herreros y Fernando Balboa Cruz (2012), «Globalización neoliberal, mercado de trabajo y emigración desde Chiapas», ponencia presentada en el Congreso 2012 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Francisco, California, del 24 al 26 de mayo de 2012.
- Lopez, Jorge y Baltazar Mayo (2012), "Chiapas, endeudamiento en la encrucijada", *Economía Informa*, Septiembre-Octubre 2012, núm. 376, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez Peinado, Javier (2011), «La estructura teórica Centro/Periferia y el análisis del Sistema Económico Global: ¿Obsoleta o Necesaria?», *Revista de Economía Mundial*, núm. 29, Universidad de Huelva, España.
- Meltzer, A.H. y S.F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", en *Journal of Political Economy*, 89, pp. 914-927.
- Musgrave, R. (1961), "Approaches to a fiscal theory of political federalism, NBER public finance: need, sources and utilization, Princeton University Press, pp. 97-133, Princeton.
- Oates, W.E (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economics Literature*, vol. 37, pp. 1120-1149.
- Pacheco G. Sabino (2013), *Federalismo y pobreza: el caso de Guerrero*, tesis de maestría, Facultad de Economía, UNAM.
- Palma, J.G. (2011), 'Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about', *Cambridge Working Papers in Economics* 1111, Cambridge: University of Cambridge Department of Economics (later published in *Development and Change*, 42, 1, 87-153).
- Pinto, Aníbal (1975), *Inflación: raíces estructurales*, FCE, México, 1975.
- Persson, T. y G. Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Londres, Harwood Academic.
- Peterson, G. (1997), "Decentralization in Latin America, Learning through experience", *World Bank*, Washington.

- Pinto, Aníbal (1991), *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Ramírez J., Juan Carlos e Iván Silva Lira (2008), "Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas, 1990-2002", *Revista Cepal* 95, Santiago de Chile.
- Rodríguez Benavides, Domingo y Francisco López Herrera (2014), "Desarrollo económico y gasto público de las entidades federativas de México. Análisis de cointegración en panel y la ley de Wagner", *Gestión y política pública*, Volumen XXIII, núm. 2, CIDE; segundo semestre de 2014, México, D.F.
- Ros, Jaime (2013), "Introducción a "Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones", *EconomíaUNAM* vol. 10 núm. 30, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salama, Pierre (2008), *El desafío de las desigualdades. América Latina/Asia: Una comparación económica*, Siglo XXI editores, México, D. F.
- Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local public expenditure", *Journal of political economic*, No. 64.
- Valenzuela Feijóo, José (1990), ¿Qué es un patrón de acumulación?, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Valenzuela Feijóo, José (2013), «Un mundo ancho y más ajeno: neoliberalismo y desigualdades regionales», *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico Mexicano*, Plaza y Valdés editores.

Bases de datos consultadas

- Conapo, Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030 de CONAPO
<http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=230> [Consultada el 2-3 de diciembre de 2013]
- Coneval, Anexo estadístico de pobreza en México. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidad federativa 2010-2012, <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>> [Consultada el 2-3 de diciembre de 2013].
- INEGI, Banco de Información Económica. <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>> [Consultada del 2 al 5 de diciembre de 2013].
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Sistemas_de_Informacion [Consultada 19/10/2014].
- Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas <<http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/informe-finanzas-pub/informacion-financiera/consolidada/2-proyecto.asp>> [Consultada el 07/10/2014]
- Secretaría de Hacienda del Estado de Nuevo León <http://www.hacienda.gob.mx/conac/Entidades%20Federativas%20Implementacin%202014%20Anual/2014/Primer%20Trimestre/Nuevo%20Le%C3%B3n/043_2111_300114a00_19000.pdf> [Consultada el 07/10/2014]