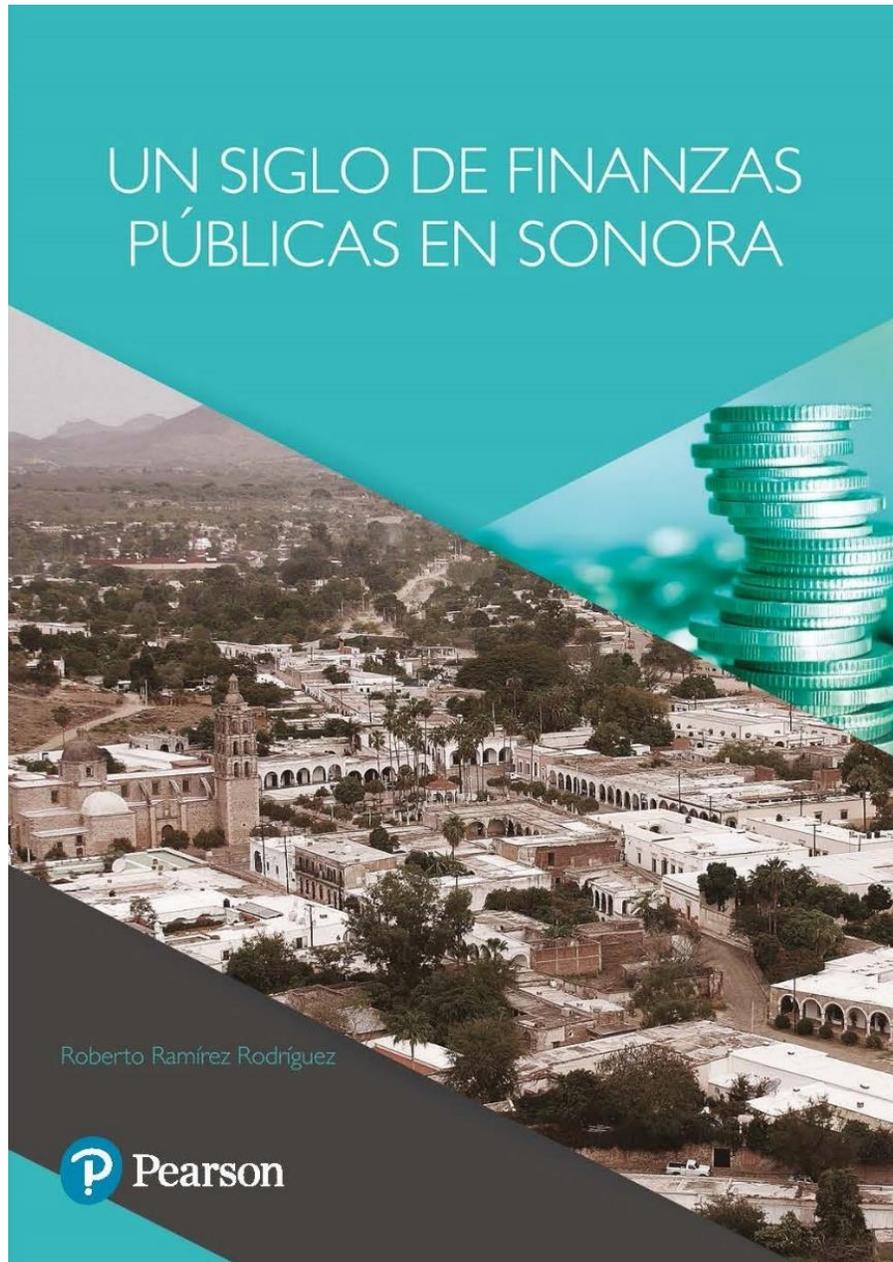


Ramírez Rodríguez, Roberto. (2018). Un siglo de finanzas públicas en Sonora. Pearson Educación de México, México

ISBN: 978-607-32-4525-8



AUTORES DE LA RESEÑA:

Dra. Yolanda Carbajal Suárez

Dr. Leobardo de Jesús Almonte

UN SIGLO DE FINANZAS PÚBLICAS EN SONORA

Dra. Yolanda Carbajal Suárez¹

Dr. Leobardo de Jesús Almonte²

PROEMIO

Las finanzas públicas históricamente han jugado un papel central en el desempeño de las economías; más aún, han sido un instrumento a partir del cual los gobiernos han tratado de enfrentar y solucionar problemas en áreas estratégicas y prioritarias, a partir de los valiosos instrumentos que representan la política fiscal y monetaria, o los mecanismos de endeudamiento interno y externo; así, problemas como la desigualdad, la pobreza y la marginación entre muchos otros que se hacen presentes en los territorios, así como las necesidades que demanda la comunidad y el propio gobierno, han requerido siempre de la intervención del Estado y del buen manejo de los recursos financieros de que se dispone.

En este contexto, es un mérito la publicación de *Un siglo de finanzas públicas en Sonora* de la autoría de Roberto Ramírez Rodríguez, bajo el sello Pearson Educación de México y la Universidad de Sonora. El libro deja ver la experiencia y la madurez intelectual que el autor ha desarrollado durante sus años de académico y cuyos esfuerzos recientes se han enfocado al tema de las finanzas públicas.

Quizá el título sugiera que es un libro de historia; pero al leerlo no es arriesgado decir que es más que un libro de historia: es una invitación a repensar los hechos a partir de elementos de la microhistoria – documentar acontecimientos cotidianos para tratar de explicar la historia de una región–, y nos lleva a recordar las enseñanzas que el maestro Luis González y González plasmó en *Pueblo en vilo* y nos invita a rescatar de la frialdad de los datos los hechos cotidianos que entrelazan la historia de Sonora a partir del análisis de las finanzas públicas.

PALABRAS CLAVE: Finanzas Públicas, México, Sonora

¹ Dra. en Economía, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México. ycarbajals@uaemex.mx

² Dr. en Economía, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, ldejesusa@uaemex.mx

Un siglo de finanzas públicas en Sonora integra en cuatro capítulos, distribuidos en 106 páginas, poco más de cien años de historia de la hacienda pública estatal en Sonora. El análisis parte de 1900 hasta llegar a inicios del presente siglo. El autor nos lleva a hacer un recorrido, por demás ilustrativo, por diferentes momentos emblemáticos de la historia de Sonora y de la historia de México. Esta dualidad es quizá la parte más rica de la lectura del libro, ese ir y venir en el entretejido de la historia de las finanzas públicas de México con la del estado de Sonora, lo que permite establecer un vínculo en el análisis de lo nacional con lo local.

Destaquemos algunos puntos centrales de la obra.

En el capítulo 1, “El tránsito de las finanzas públicas clásicas a las finanzas públicas intervencionistas. Del porfiriato a la posrevolución”, el autor se remonta al Porfiriato (de 1900 a 1912) y a la Posrevolución (de 1921 a 1929) e identifica dos momentos caracterizados por concepciones diferentes del quehacer del estado y, en particular, del papel de las finanzas públicas en el proceso de desarrollo. Se transita de las finanzas públicas abstencionistas a las de corte intervencionista en materia de desarrollo económico y bienestar social. El autor identifica con claridad las diferencias de las instituciones financieras en cuanto a sus fines en estos periodos, sobre todo porque en el porfiriato el impuesto representó un papel estrictamente financiero que buscaba solventar las necesidades de gasto de las funciones esenciales clásicas (administración, seguridad interna y externa, administración de justicia y policía), en tanto que las finanzas de corte intervencionista considera al impuesto como una función social y, sobre todo, económica, porque busca los recursos necesarios para el financiamiento del desarrollo y, en menor medida, del bienestar social.

En este paseo por el porfiriato, el autor no dejó de lado el tema de los privilegios para ciertos grupos de la élite porfirista. Por ejemplo, en materia de impuestos se privilegiaba a sectores de la población con mayores ingresos y que se evidencia con el impuesto al consumo: “lo grueso recae en los impuestos a los productos de la canasta básica y no a los productos de lujo o artículos nocivos para la salud”; “en los impuestos a las empresas, se gravan los ingresos brutos. Lo deseable era aplicar un impuesto en el ingreso de las personas y en las utilidades de las empresas”.

Queda claro que en el marco de las finanzas públicas clásicas del porfiriato el nivel de intervención del estado era débil y el nivel de recaudación por consecuencia era bajo.

En el caso de las finanzas públicas en el Porfiriato sonorense, la información del desglose del gasto público que analiza Roberto Ramírez le permite destacar las principales prioridades durante la gestión del gobernador Rafael Izabal y que las resume en cuatro rubros de gasto ordinario: los pagos al Banco de Sonora (34.2%), la instrucción pública (10.3%), la penitenciaría (13%) y los gastos de guerra contra los indios (7.0%). Los pagos al Banco de Sonora que no dejan de ser inferiores a 30% en promedio de 1903 a 1906 daban cuenta del financiamiento recibido para encarar las contingencias o eventualidades extraordinarias como fue el caso de la guerra despiadada contra la tribu yaqui y la masacre contra la tribu seri durante este mandato. En segundo lugar estaba el rubro de la penitenciaría que no deja de ser importante en los primeros tres años de Izabal. En tercer lugar, la educación y, en cuarto, los gastos corrientes de la guerra contra los indios, como les gustaba llamarlos a la élite porfiriana. Mientras que los gastos contra los indios mantienen un crecimiento permanente, se reducen los gastos de mejoras materiales y los gastos en pensionistas. Las prioridades de la oligarquía sonorense estaban muy definidas y orbitaban en torno a la guerra contra las tribus indígenas, aspecto interrelacionado con la principal prioridad en el gasto público de los pagos por financiamientos extraordinarios al Banco de Sonora.

Con relación a la fuente de los ingresos, el autor refiere que se concentraban en tres rubros importantes. La tercera parte de 3% del impuesto a las ventas con un porcentaje de alrededor de 39.7%, seguido de la contribución ordinaria con 21.9% y de los impuestos a la producción minera con 20.7 por ciento.

Para la etapa de la posrevolución, el autor afirma que con la llegada del grupo Sonora al poder, se empiezan a gestar cambios en la política financiera del estado. Con Álvaro Obregón, se empieza a reducir la proporción de los gastos administrativos en el gasto total, llegando incluso a reducirse entre 10% y 20% respecto a la era porfiriana, dando prioridad a los gastos de reconstrucción de la economía nacional, especialmente a los gastos en infraestructura hidroagrícola y carretera. Se abandona la política de presupuesto equilibrado que prevaleció durante la segunda etapa del porfiriato, dando paso al déficit fiscal como instrumento de política económica.

Con relación a la hacienda pública en el Sonora posrevolucionario, el autor menciona que un factor determinante en la evolución de las finanzas públicas durante la posrevolución en el estado de Sonora fue el arribo al poder del grupo constitucionalista encabezado por distinguidos sonorenses. La participación del gasto público en la economía se dispara en forma significativa, llegando a triplicar o incluso cuadruplicar el peso específico que mantuvo el gasto en la economía porfiriana. De particular relevancia fue 1921 en donde se alcanza una participación del gasto público en la economía de 32%, justo cuando el grupo Sonora logra ubicarse en la presidencia de la república. No es para menos, el gasto público aumenta 2.8 veces en 1921 respecto al nivel alcanzado en 1912. Sin embargo, el PIB de la economía sonorense había decrecido -46% en el mismo periodo, producto de las secuelas que había dejado la Revolución mexicana en el aparato productivo. La ingente necesidad de reactivar la economía devastada por el conflicto implicó un gran esfuerzo financiero que llevó a aumentar la presencia del gasto público en la economía.

De 1922 a 1926 la situación se invierte, empieza a frenarse el crecimiento del gasto público en tanto que la economía continúa avanzado pero no en forma sostenida, pues se alternan periodos de expansión con retracciones en el PIB estatal. El resultado de este proceso fue la pérdida de importancia relativa del gasto del gobierno en la economía, producto del proceso de regularización financiera para solventar los déficits fiscales en que se incurrió de 1918 a 1925, especialmente en 1921 que alcanzó un balance negativo de 17.1% del PIB del estado de Sonora.

La política de gasto público del nuevo régimen empezó a distinguirse de la herencia porfiriana una vez que se reduce el peso de los gastos administrativos en el gasto total. Para lograr realizar las primeras obras públicas de importancia, se tuvieron que reducir las partidas del Poder Judicial y del Poder Legislativo. Al mismo tiempo que se trasladaba parte de la responsabilidad de la instrucción pública a los municipios. De esta forma, se logró en 1926 la realización del hospital del estado con asiento en Hermosillo. Posteriormente, se construye la carretera Nogales-Navojoa, se inician los trabajos de pavimentación en Hermosillo y se llevan a cabo algunas reparaciones de caminos. Los gastos en obra pública empiezan a adquirir importancia a partir de 1929, justo cuando se empiezan a manifestar los estragos de la gran depresión. Esta coyuntura económica desfavorable retrasó el proceso de cambio cualitativo de las finanzas públicas que ya se venía gestando en el ámbito nacional.

En el capítulo 2, "Las finanzas públicas en Sonora. De la gran depresión al fin del milagro económico mexicano", el autor realiza una revisión sumaria de los principales cambios en las finanzas públicas desde la gran depresión hasta el fin del milagro mexicano. Analiza los estragos de la crisis de 1929-1933 en las finanzas públicas del estado y de sus municipios y enfatiza en el proceso de la modernización de la agricultura comercial y de las grandes obras de irrigación de 1947-1958, para finalizar con una caracterización del estado de las finanzas públicas durante el milagro mexicano.

Al respecto de la gran depresión se destaca que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tuvieron que realizar ajustes presupuestales. Las principales reducciones recayeron en principio en los gastos del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Aun cuando la recesión tardó en manifestarse en Sonora, a finales de 1930 los efectos de la crisis se hicieron sentir fuertemente y entre las medidas que se tomaron para enfrentarla se menciona la ley número 68 que el gobernador Francisco Elías Calles expidió en diciembre de 1930. Esta ley suprime algunos municipios con el argumento de que no reunían los requisitos que exigía la fracción XII del artículo 64 de la Constitución del estado, que establecía como mínimo una población de mil habitantes. Como resultado de esta medida, se redujeron los gastos administrativos, ya que se suspendieron 44 municipios, que pasaron a formar parte en calidad de comisarías de algunos municipios integradores. Con la nueva división política sólo quedaron 27 municipios, que aunado a otras medidas de austeridad fiscal y la emisión de bonos gubernamentales en 1932, permitieron reducir el déficit fiscal.

Con la llegada a la presidencia del general Lázaro Cárdenas en 1934, se empieza a dar un viraje en la concepción del papel del Estado como impulsor del desarrollo económico y social. En este periodo, los gastos públicos del estado de Sonora se van a ralentizar en su crecimiento e incluso perderán importancia relativa con respecto al PIB de esta entidad federativa. Esta tendencia se prolongará hasta 1952 y la situación empieza a revertirse de 1953 en adelante, en donde empezará a crecer la participación de los gastos del estado en la economía.

El punto de partida del desarrollo estabilizador en Sonora se puede marcar a partir de la cima alcanzada en 1957. Este nivel tendencial de participación de los gastos públicos en el PIB del estado de Sonora se mantendrá prácticamente en el largo periodo de 1957-1972, en donde la estructura de impuestos estatales y municipales se mantendrá sin cambios significativos, sobre todo en las administraciones de los gobernadores Álvaro Obregón, Luis Encinas Johnson y Faustino Félix Serna, administraciones que van a cosechar los frutos de la revolución verde, al mismo tiempo que sus consecuencias regresivas como la sobreexplotación de los mantos acuíferos en los distritos de riego por bombeo y la proliferación del subempleo en el mercado de trabajo rural.

Otro de los cambios estructurales en las finanzas públicas del estado de Sonora fue la firma del convenio de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) en 1973. Con esta medida, se aumenta la tasa del ISIM de 3% a 4%, pero el aumento de 1% se daba íntegramente a los estados que aceptaban coordinarse.

Después de la entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980, la participación de los gastos públicos en el PIB alcanzarán 5.6%, nivel muy superior al alcanzado en la etapa del desarrollo estabilizador. La clave de la reforma de la estructura fiscal en Sonora fueron los cambios realizados por el licenciado Alejandro Carrillo Marcor, gobernador que se caracterizó por realizar reformas fiscales progresivas y en pro de una hacienda pública moderna.

Finalmente, en los capítulos 3 y 4 el autor aborda el tema de transferencias federales y las finanzas públicas de Sonora en un periodo relativamente reciente, 1980-2006, para posteriormente analizarlo a nivel de municipal. En específico, en el capítulo 3 analiza lo que ocurrió en la entidad asociado a los cambios en el modelo de acumulación de capital en México que, de acuerdo con el autor, condicionaron las finanzas públicas intergubernamentales y reflexiona acerca de las ventajas y desventajas del proceso de transferencia de recursos federales en el estado de Sonora. Abunda en la explicación de cómo el tránsito del modelo de industrialización sustitutiva al modelo secundario-exportador ha influido en los procesos de centralización-descentralización de las finanzas públicas. En particular, el autor trata de

ubicar el cambio del papel del estado de Sonora en el modelo de desarrollo capitalista e inferir sus consecuencias en los cambios en la política de finanzas públicas intergubernamentales.

Este punto es central porque, como lo refiere el autor, el estado de Sonora, en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, juega un rol importante en la división nacional del trabajo como proveedor de materias primas baratas para la industria alimentaria, además de que fue sustento en la provisión de bienes de salarios baratos para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Un punto que destaca el autor es que a principios de la década de los ochenta se asiste a una fuerte crisis del modelo de acumulación de capital por sustitución de importaciones, que se presenta en forma simultánea en el proceso de reestructuración del capital a escala mundial. Más aún, enfatiza que la descentralización de la producción mediante la política de reconversión industrial y de promoción de las exportaciones se orientó a consolidar un nuevo espacio geoeconómico con nuevos centros industriales, preferentemente, en la frontera norte. En particular, el desarrollo de la industria automotriz de exportación favoreció a Sonora, Coahuila y Chihuahua. Asimismo, la promoción de maquiladoras de exportación en la frontera norte vino a consolidar los flujos de inversión extranjera como el motor más dinámico de la actividad económica regional.

De ahí que la inserción de Sonora en el nuevo modelo de acumulación secundario-exportador se ha caracterizado por una base económica muy orientada a la exportación de productos agropecuarios, agroindustriales, minerales y, por extensión, a la maquila de productos industriales y al importante desarrollo de la industria automotriz por medio del clúster de unidades de producción de partes y componentes de Ford Motor Company en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

En este contexto el autor precisa el nuevo papel de las instituciones financieras en las entidades federativas de la frontera norte y, en particular, de Sonora. Para este efecto, realiza un análisis morfológico, estático y evolutivo de las principales instituciones financieras que norman la política de ingresos públicos, egresos públicos y transferencias federales a las entidades federativas. Asimismo, se plantea, de entrada, que las finanzas estatales, además de mantener una baja elasticidad de los ingresos con respecto a la evolución del PIB estatal, se han centrado cada vez más en los ingresos no tributarios, lo que ha derivado en una hacienda estatal más patrimonialista que fiscalista. En cuanto al papel del gasto público, se plantea que los gastos administrativos han sufrido una reducción significativa en el presupuesto. Sin embargo, por los efectos de las crisis económicas y el subsecuente endeudamiento de las entidades federativas no se han podido liberar recursos para recuperar los niveles de inversión en obra pública; ante esta situación, se ha tenido que recurrir al financiamiento del sector privado para emprender algunos proyectos de desarrollo local. En lo que respecta a las transferencias federales, se asiste a un proceso de aumento de las participaciones y de las transferencias condicionadas, pero, al mismo tiempo, se da una reducción sustancial de la inversión pública y de los recursos convenidos entre la Federación y el estado para promover el desarrollo regional.

En el capítulo 4 el autor se dedica a evaluar el impacto de las transferencias federales en las finanzas públicas de los municipios del estado de Sonora. De entrada plantea la necesidad de evaluar dicho impacto en los gastos e ingresos públicos, así como en sus consecuencias territoriales por medio de los cambios en el grado de dependencia o independencia de las finanzas públicas de los 69 municipios de Sonora. Para emprender tal cometido, realiza un análisis agregado de las instituciones financieras que dan sustento a los gastos e ingresos públicos, así como un análisis de las interacciones entre las variables de ingreso y gasto, lo que permite ver cómo las transferencias federales inciden en los ingresos y gastos públicos. Por último, evalúa los alcances y las limitaciones de los programas de “descentralización” de recursos del Estado a los municipios, a la luz de los principales convenios de coordinación y colaboración

administrativa, fundamentalmente en materia de ingresos y gastos. Los cuestionamientos que se plantea son los siguientes: ¿cómo influyen las transferencias federales y la composición de ingresos propios municipales en la configuración de espacios regionales más o menos autónomos con respecto al poder central?, ¿se ha generado en Sonora un verdadero proceso de descentralización financiero Estado-municipio o estamos ante la presencia de un proceso de desconcentración financiera?, ¿cuáles son las variables de política financiera que se han privilegiado para descentralizar o desconcentrar recursos de la Federación y del estado a los municipios?, ¿cuál ha sido el grado de flexibilidad de los ingresos totales reales per cápita municipales ante los cambios en el PIB estatal real por habitante?

Entre los puntos que destaca el autor es que uno de los principales obstáculos para la adecuada prestación de los servicios públicos municipales fue las restricciones que tuvieron los municipios para contar con fuentes alternativas de financiamiento, ya que no disponían de bases fiscales robustas y, por tanto, con ingresos propios suficientes que les permitieran financiar sus necesidades de gasto. De ahí que una primera aproximación a las finanzas públicas municipales pudo realizarse a partir del análisis morfológico, estático y dinámico de los agregados de ingreso y gasto municipal, para posteriormente avanzar en el estudio de las interacciones financieras entre las variables de ingreso y gasto municipal.

Finalmente, Roberto Ramírez prueba la hipótesis de que la política de finanzas públicas intergubernamentales de 1980-2002 no se ha traducido para los municipios mexicanos en una descentralización efectiva, hay diversos puntos que favorecen una política de centralización de ingresos combinada con una política de desconcentración de gasto que permite al gobierno federal continuar con el control centralizado de las decisiones financieras que rigen la vida de los municipios sonorenses.

Para terminar, no se puede dejar de lado que entre los aportes del libro se pueden puntualizar los siguientes: a). Proporciona los elementos para replicar el esfuerzo del análisis de las finanzas públicas estatales; b) incluye la metodología estadística y econométrica que se usó para estimar y cubrir la falta información estadística (1913 a 1920); c) realiza una estimación del PIB a partir variables *proxy*, auxiliándose en la técnica de regresión con mínimos cuadrados ordinarios para datos truncados. La estimación cubre los componentes del gasto que integran el PIB de Sonora; d) el recorrido histórico en el que el autor nos acompaña y nos ilustra con detalle las finanzas públicas en Sonora y cuya enseñanza pone en la mesa de la discusión el gran reto de los gobiernos, en todos los niveles, para atender los problemas que prevalecen para el tema del financiamiento para el desarrollo.

Octubre de 2018