

MARÍA DE LOS ÁNGELES MOLINA ARMENTA y LUIS ABOITES, *Ascenso provinciano. Trayectoria de los ingresos de las haciendas públicas de las entidades federativas mexicanas, 1973-2020*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2023, 221 pp. ISBN 978-607-564-518-6

El sistema nacional de coordinación fiscal que rige en la actualidad las relaciones fiscales intergubernamentales de nuestro país tiene una larga historia. Si bien entró en vigor en 1980, es producto de un proceso complejo que involucra sobre todo una lucha por el poder político y económico dentro de la nación. Para ubicarlo habría que revisar las tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947). Castañeda¹ realiza un excelente resumen de las tres para conseguir la historia general de cómo nace y evoluciona el sistema nacional de coordinación fiscal.

No obstante, hace falta interpretaciones de dicho sistema. El libro *Ascenso provinciano* es, hasta donde tengo conocimiento, el primer intento de colocarlo en una perspectiva histórica con una interpretación precisa del momento. Si bien Díaz Cayeros (2006)² provee una explicación política elocuente de cuál era, para él, el verdadero motivo por el cual los gobernadores aceptaron adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal. Por su parte, Hernández (2010)³ hipotetiza sobre los motivos de orden económico.

Sin embargo, hasta donde tengo conocimiento éste constituye el primer trabajo que intenta ubicar al sistema nacional de coordinación fiscal en una perspectiva histórica, desde donde se elaboran, primero, algunas de las posibles explicaciones de la propia conformación del mismo; y, segundo, se revisan algunas de sus consecuencias.

El libro consta de siete capítulos. El primero de ellos delinea el objetivo del estudio. El segundo revisa experiencias internacionales para ubicar los cambios que se sucedieron en México, así como las fuentes

¹ Ramón CASTAÑEDA, “Antecedentes del sistema nacional de coordinación fiscal”, en INDETEC, *Federalismo Hacendario*, Edición Especial Conmemorativa 30 Años al Servicio de las Haciendas Pública, 18 (mayo-jun. 2003), pp. 26-41.

² Alberto DÍAZ CAYEROS, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

³ Fausto HERNÁNDEZ, “Historia mexicana de las finanzas públicas en el siglo xx”, en Sandra KUNTZ FICKER (coord.), *Historia económica general de México*, México, El Colegio de México, 2010.

disponibles. El tercer y cuarto capítulos describen minuciosamente el surgimiento de los instrumentos del sistema nacional de coordinación fiscal, a saber, las participaciones federales y las aportaciones. En los capítulos quinto y sexto se realiza un esfuerzo para distinguir los impactos del sistema nacional de coordinación fiscal sobre las entidades federativas, las que por su diversidad fueron afectadas de manera muy heterogénea. Finalmente, el último capítulo aborda conclusiones y consideraciones finales.

Los autores argumentan que realmente el cambio importante en las relaciones fiscales intergubernamentales para llegar al sistema nacional de coordinación fiscal actual se da entre 1972 y 1973, y no en 1980, cuando entra en vigor. Su argumento es que es alrededor de esos años que los gobiernos estatales y municipales ganan terreno en su participación de los ingresos federales en detrimento de los del DF/CDMX, en conjunto con las negociaciones entre el gobierno federal y los estatales para introducir el Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otras consideraciones. A este fenómeno le llaman el ascenso provinciano, que da lugar al título de la obra.

El libro, pues, aborda una descripción detallada de cómo va aumentando la dependencia de las entidades federativas en términos de ingreso. Para ello ubican muy bien al lector desde la perspectiva histórica, recordándole de manera concisa cómo fueron evolucionando las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

De particular importancia resulta el “contingente”, que era el instrumento mediante el cual, a diferencia de la actualidad, las entidades contribuían a sufragar los gastos del gobierno federal. A partir de este hecho, van tejiendo sobre los cambios en los que esta situación se invierte.

Una vez hecho esto proponen una periodización que es muy importante para su análisis y en particular para definir el concepto de ascenso provinciano. Esto se realiza con base, primero, en la evolución del peso de las transferencias federales de las entidades federativas sobre sus ingresos totales. Como se sabe, es creciente con un pico hacia los inicios de los 2000 y una pequeña reversión a partir de 2010. Y, segundo, con la distribución del pastel federal que se transfiere (sea con participaciones, o con participaciones más aportaciones) a entidades federativas, municipios y DF/CDMX.

Es, sobre todo, con base en esta segunda que realizan la periodización para su análisis. El año 1972 se selecciona porque ahí comienza la tendencia ascendente de las entidades federativas y en menor medida de las municipales, en detrimento de DF/CDMX.

A partir de este hecho resaltan la importancia de la introducción del IVA: “[...] sólo pudo nacer en México por un antecedente político fundamental; a saber, el acuerdo de la SH alcanzado en 1972-1973 con los gobiernos estatales en cuanto a los impuestos sobre las transacciones mercantiles, algo que involucraba especialmente a las industrias y, por supuesto, a los establecimientos comerciales” (p. 47). Esta fecha coincide, pues, con el cambio de tendencia (al alza) de la distribución del pastel federal entre entidades federativas.

Una de las consecuencias, tal vez sobre la que más hacen énfasis los autores, es que el gobierno federal pierde peso financiero. El cuadro 4.1 del libro sugiere que 30% del pastel federal se disemina hacia los gobiernos subnacionales. A partir de éste, concluyen que “[...] la creciente porción del dinero federal destinado a gobiernos estatales (y municipales) contribuyó al debilitamiento de la hacienda federal, de por sí agobiada por su pequeño tamaño y por el cumplimiento de otras obligaciones presupuestales [...]” (p. 103).

Si bien reconocen que hay autores que no consideran que el nacimiento del Ramo 33, en particular el referente a salud y educación, haya sido una ventaja para las entidades federativas, al final insisten en que hay que fijar la atención sobre la trayectoria del monto total monetario que el gobierno federal entrega a los gobiernos subnacionales.

Un aspecto importante en el argumento del documento es diferenciar, en el marco de la diversidad y heterogeneidad de las entidades federativas, la transferencia de los recursos entre las distintas localidades, lo que se conoce como geografía tributaria. Los autores realizan un esfuerzo por presentar las marcadas diferencias que hay en la repartición de recursos federales entre las distintas entidades federativas.

Al respecto muestran que detrás de la mayor o menor cobranza de impuestos subyace un conjunto de aspectos de la geografía histórica, sobre todo en términos de demografía y de economía, así como de la propia política y la fiscalidad (p. 154). Para su argumento utilizan los casos de Veracruz y Chihuahua. Acá concluyen que Veracruz recibe

más aportaciones y que en turno recauda menores ingresos propios que Chihuahua.

Al final, mucho de la evolución de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno se explica en buena parte, sostienen, por la negociación política, en la que el instrumento fue la transferencia de recursos, sean éstas etiquetadas o de libre disposición. Y concluyen que este fenómeno a la postre condujo a un ascenso provinciano en detrimento del centro, es decir, de su capital política y del gobierno central mismo.

Dicho esto, considero que el libro aporta en su perspectiva histórica, la primera, para analizar el surgimiento del sistema nacional de coordinación fiscal. La descripción es acuciosa y no tengo la menor duda de que es el primer documento que aglutina parte de la literatura al respecto, la que es vasta, aunque siempre escrita en forma de artículo viendo una piecita del rompecabezas. Molina y Aboites realizan el primer armado del mismo.

Como cualquier trabajo se tocan apropiadamente algunos tópicos mientras que otros quedan incompletos. En mi opinión, una pieza importante que no se analizó y que es fundamental para explicar la evolución del sistema nacional de coordinación fiscal, en particular a partir de 1998, es el gasto estatal y federal. Lo reconocen en las consideraciones finales (p. 155).

Considero que al no introducirlo su argumento de ascenso provinciano podría verse debilitado, al menos en parte. Cuando en 1998 se introduce el Ramo 33, éste aglutinó varios de los rubros contenidos en otros ramos presupuestarios, como el de educación (ramos 11 y 25), salud (Ramo 12), el de desarrollo social y productivo de zonas de pobreza (Ramo 26), entre otros.

Buena parte de los recursos, reitero, de esos ramos se aglutinaron en el 33. Pero ese ramo permaneció en manos federales (aún con la llamada Ley Bartlett, que impugnó esa situación y perdió en la Corte). Es decir, no considero que ahí perdió peso el gobierno federal. Simplemente desconcentró (eso sí se señala en el magnífico libro de Molina y Aboites) esas actividades. Hernández y Torres⁴ encuentran que ese

⁴ Fausto HERNÁNDEZ y J. M. TORRES, "Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, 68: 1 (ene.-mar. 2006).

hecho indefinió las responsabilidades de cada orden de gobierno. Tan esos recursos son federales que en 2014 el gobierno del presidente Peña Nieto volvió a hacerse cargo de la nómina educativa. Y en esta administración, la salud ha vuelto a centralizarse: 23 entidades entregaron los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) al IMSS-Bienestar.

Por su parte, el DF/CDMX experimentó cambios sustantivos respecto a esta situación. En particular, a diferencia de muchos estados, al inicio el gasto educativo (nómina) de esta demarcación, la siguió realizando el gobierno federal. Más aún, había estados como Estado de México, Chihuahua, Baja California, Querétaro y Guanajuato, entre otros, que tenían nómina educativa estatal, y dicha descentralización les representó una sobrecarga financiera.

Otra discrepancia que tengo es que normalmente en la contabilidad de los gobiernos, el federal incluido, a la deuda no se le considera como parte de los ingresos presupuestarios. Para ello existe el rubro de endeudamiento neto que es el que equipara, cuando se amerita, que los ingresos sean iguales a los gastos. En su análisis, ese elemento distorsiona, porque la deuda es, como dicen los economistas, endógena, mientras que las otras variables dependen de una fórmula. Más aún, la relación que encuentran de deuda y participaciones me parece aventurada. Desde el punto de vista estadístico, en mi percepción, podría ser espuria. En adición, responde a la legislación vigente, la que se revisa poco.

Eché de menos una revisión de literatura acerca del efecto “papel matamoscas” (*flypaper effect*), el que ha documentado de manera extensa, incluyendo México, de manera formal parte de sus conclusiones, en el sentido de que, a mayores transferencias, menor esfuerzo fiscal.

Otro de los elementos que creo que se obvian es una amplia discusión acerca de la necesidad de evitar efectos cascada y de doble tributación que obstaculizaban el tránsito de mercancías entre las distintas entidades federativas. Si bien estoy de acuerdo en que la negociación política siempre está presente en esas reformas, también lo es que el gobierno federal estaba desde inicios de los 1940 empeñado en cambiar la estrategia de desarrollo del país por la vía de una industrialización. Y para ello era necesario armonizar impuestos. Hay que

decirlo, todavía hoy prevalecen ciertos obstáculos en el comercio entre entidades federativas.

Finalmente, extraer la hipótesis de porcentajes sin una consideración de sus componentes puede arrojar conclusiones que pueden resultar imprecisas. Es muy importante en el incremento porcentual de recursos federales considerar que ello puede deberse a una relajación de impuestos locales. Y a esta parte se le da una reducida importancia. De hecho, eso mismo pasó hasta 2010-2012, lo que los autores notan atinadamente. La competencia tributaria en la tenencia incentivó cobrar mejor el impuesto a la nómina, el que gana un terreno impresionante en casi todas las entidades federativas, hasta hoy.

Fuera de estas discrepancias creo que el libro representa el primer esfuerzo de contextualizar históricamente el surgimiento del sistema nacional de coordinación fiscal. No existe una pieza bibliográfica que lo haga. Personalmente creo que es una gran adición a la literatura del tema. Hay que comprarlo, leerlo, y consultarlo frecuentemente.

Fausto Hernández Trillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas