

Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003, 437 p.

En los últimos años en México, tanto en el Congreso como en la opinión pública en general, se ha dado un fuerte debate en torno a la reforma fiscal. Llama la atención que el debate no esté acompañado de una

reflexión histórica que permita entender cómo se conformó la actual estructura tributaria y cuáles han sido los alcances y límites de las diferentes propuestas de reformas. Por ello es de celebrar la aparición del libro *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972* de Luis Aboites Aguilar. Esta obra viene a llenar el vacío acerca de la historia de la fiscalidad en el siglo XX.

Ciertamente, la historiografía fiscal ha tenido un importante progreso en la última década, pero sus trabajos han privilegiado el periodo colonial y el siglo XIX, pocos estudios se han adentrado al XX. Una excepción es el proyecto sobre la historia de la hacienda pública, presidido por Alicia Hernández Chávez, cuyo resultado fue la publicación de seis volúmenes que analizan el erario en la era moderna a partir de 1850.² Sin embargo, no en todos los trabajos el hilo conductor es la fiscalidad, hay un

1 Luis Jáuregui, "Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México" en *Historia Mexicana*, vol. LII, núm.3, enero-marzo, 2003, pp. 725-771.

2 Marcello Carmagnani, *Estado y Mercado, La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1994; Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1994; Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la*

diferente tratamiento de esta temática y la periodización de los volúmenes no permite apreciar el desarrollo del comportamiento fiscal en la larga duración.

La importancia de la obra de Luis Aboites reside, precisamente, en que analiza la fiscalidad en un periodo amplio, de 1922 a 1972. Durante estos años el autor observa el camino intrincado que siguió el gobierno surgido de la revolución para construir una nueva hacienda pública. En un primer apartado Aboites expone las principales tendencias tributarias a lo largo de esos años. Después, en la segunda parte, se describen los acontecimientos importantes en la formación de la hacienda pública en materia tributaria, se hace un seguimiento de las medidas adoptadas por el gobierno federal, también se analizan sus fracasos y las diversas resistencias tanto de

los gobiernos locales como de los causantes. En el último apartado, el autor retoma los temas que constituyen sus principales propuestas: la cuestión agraria, el federalismo, el papel del poder legislativo, las visiones locales en torno al fenómeno tributario y la relación de la federación, estados y municipios.

Para Luis Aboites los gobiernos de la revolución heredaron la estructura fiscal del Porfiriato, basada en derechos al comercio exterior e impuestos al consumo, los del timbre, mientras que los estados percibían impuestos directos que gravaban el patrimonio de las personas. La modificación de estas estructuras no fue una tarea fácil, llevó más de medio siglo al nuevo régimen acordar con los distintos poderes. Entre los cambios más significativos estuvieron, la creación de nuevos impuestos, como el impuesto sobre la renta, la unificación tributaria, la supresión de la contribución federal y el sistema de participaciones.

En el análisis de la formación de la hacienda pública contemporánea, Aboites distingue dos planos: un nivel externo y un nivel interno o nacional. Para el primero, estudia la influencia de las tendencias fiscalistas de otros países. Estas tendencias, provenientes de Europa y Estados Unidos, buscaron acrecentar el gasto público para cumplir con nuevas funciones estatales, principalmente, ser un mecanismo de redistribución de la riqueza, ello llevó a privilegiar los impuestos directos y progresivos,

soberanía financiera de México, 1914-1929, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1994; Rafael Izquierdo, *Política hacendaria y desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1995; Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1996 y Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre un época*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1998.

lo que se traduce básicamente en el impuesto sobre la renta, sobre los indirectos al consumo basados en la generalidad. Además, continuaba la preocupación, esgrimida desde la época decimonónica, de “unificar y uniformar los sistemas tributarios para asegurar la libre circulación de mercancías y la competencia igualmente libre entre los agentes productivos” (p. 18). Para llevar a cabo estas tareas, innovar y concluir lo pendiente, el gobierno federal argumentó ser la única instancia capaz de realizarlas. Así, con el discurso del interés nacional y, teniendo en cuenta los avances de la fiscalidad internacional, la reestructuración tributaria terminó por convertirse en una centralización de facultades en manos del gobierno federal.

El segundo plano tiene que ver con los compromisos adquiridos por el nuevo gobierno surgido de la Revolución mexicana con los sectores populares. El cumplimiento de las demandas de reforma social, particularmente la reforma agraria, recayó directamente en el presidente de la República y, señala el autor, a la entrega de la tierra siguió el despliegue de una política proteccionista destinada a afianzar clientelas agrupando al campesinado corporativamente. Así, se llevó a cabo el reparto agrario y, además, se le exceptuó del pago de impuestos, por lo que esta política proteccionista también contribuyó a una mayor centralización del gobierno federal.

Tenemos entonces que, si bien la modernización implicaba establecer el impuesto sobre la renta de acuerdo con las tendencias de la fiscalidad internacional, de forma paralela se instaura un proteccionismo, eximiendo del pago de impuestos al campesinado. Para Luis Aboites ambas medidas tenían destinatarios distintos, uno era a “la parte moderna del quehacer hacendario”, la minoría de los habitantes; otro, a la mayoría de la población que vivía de la actividad agraria. Con ello el autor busca demostrar

[...] que el fortalecimiento del Estado mexicano contemporáneo, visto desde la perspectiva fiscal, descansa precisamente en esa capacidad de establecer de manera sistemática relaciones con la diversidad de grupos sociales. (p. 21)

Mientras la federación, representante de la nación, se erigía en la gran concertadora del proyecto modernizador, los estados y municipios vieron disminuidas sus atribuciones hacendarias. El autor nos muestra cómo, paralelo al proceso de formación del Estado posrevolucionario, se construye la fiscalidad y cómo ésta queda marcada por los compromisos adquiridos por la nueva elite en el poder durante la lucha armada.

Así, la modernización fiscal, señala Aboites, dependió en gran medida de la

capacidad política de lograr una fuerte centralización en detrimento de las finanzas estatales. Aunque, como el mismo autor observa, esta tendencia tuvo su origen en la segunda mitad del siglo XIX, en particular en el Porfiriato, es claro que el perfil contemporáneo de esa centralización fue obra de los gobiernos posteriores a 1917. El gobierno federal utilizó diversas vías para delimitar las atribuciones fiscales entre las entidades, destacando las convenciones fiscales (1925, 1933 y 1947) para llegar a acuerdos en materia fiscal con los gobiernos de los estados. Mientras la federación expandía sus atribuciones fiscales a las principales fuentes de riqueza, los estados obtuvieron a cambio el sistema de participaciones y la supresión paulatina de la contribución federal decimonómica. Pero, como se muestra en el libro, la diferencia es que esta última contribución presupone una Hacienda local fuerte que transfiere recursos a la federación, mientras que, en el sistema de participaciones, el gobierno federal es el que otorga recursos a los municipios y estados debilitados, haciéndolos depender de manera creciente de los impuestos federales.

Las tendencias que muestra el autor revelan esta gran disparidad fiscal, mientras los ingresos federales crecen en los años de 1910 a 1949 más de siete veces, los de los estados y municipios, aumentan a un ritmo menor, más de tres veces los primeros y los segundos ni siquiera alcanzan un in-

cremento de 50 por ciento. Para mediados del siglo XX la Hacienda federal era más grande con respecto a la economía que cinco décadas atrás, dependía menos del comercio exterior y más de la actividad interna, los nuevos impuestos y la transferencia de recursos de las regiones dieron buenos resultados.

Sin embargo, este proceso de concentración no estuvo exento de la oposición de las regiones: “enfrentó nutridas respuestas, oposiciones y exigencias de los gobiernos estatales y municipales y de diversos grupos de causantes” (p. 15). El estudio de la respuesta o recepción que tuvieron las medidas fiscales de la federación es un aporte importante de esta obra, porque los trabajos disponibles suelen contemplar sólo a una de las partes, sin analizar, como en este caso, la postura de las regiones y los causantes. Aboites nos muestra una oposición vigorosa que complicó e hizo más lento este proceso de centralización.

A pesar de la enorme concentración de ingresos por la federación no se consolidó una Hacienda próspera, medida en términos internacionales. Esto es, para el autor esta Hacienda quedó limitada por los compromisos adquiridos por el nuevo gobierno durante el proceso revolucionario, particularmente con el sector campesino. Otro límite fueron los privilegios y concesiones otorgados a los grandes empresarios y propietarios. Pero, a diferencia de las excepciones a la población rural, los privi-

legios fiscales fueron una herencia del régimen anterior. Y esta es su principal conclusión:

[...] la esencia de la formación de la hacienda pública reside en la manera en que el nuevo grupo gobernante logró conciliar la continuidad del proyecto modernizador con las exigencias populares de la revolución de 1910. (p. 22)

El proceso de formación del Estado tiene que ver, entonces, primero con la centralidad y la baja carga fiscal y luego con las excepciones y privilegios. En este juego de dinámicas, señala el autor, la federación es la principal impulsora del mercado, la base de la nación, aunque para lograrlo marginara del mercado a la mitad del territorio y a una buena parte de la población rural y más tarde urbana.

Cabe comentar acerca de las fuentes cuantitativas, básicas para este tipo de análisis. El autor tiene a bien incluir un apéndice en donde expone la forma en que elaboró los cuadros que apoyan su argumentación. También hace notar que las cifras estatales y municipales deben tomarse con bastante reserva, lo que apoya lo comentado antes sobre la necesidad de estudios fiscales de las diversas entidades.

Esta obra nos permite ver cómo, paralelo al proceso de formación del Estado, se desarrolla la fiscalidad, y de qué forma esta

última contribuye a su fortalecimiento. Asimismo, permite comprender como evolucionan las relaciones entre el Estado y la sociedad. Su lectura, también, abre nuevas líneas de investigación. Junto al trabajo realizado por Aboites sobre los ingresos, falta analizar la manera en que se aplicó el gasto público y el papel que tuvo durante estos años la deuda, con ello se puede tener una imagen más completa de la hacienda pública del siglo XX. Otra vertiente a seguir es el análisis de los fiscos locales. Ciertamente Aboites señala la función activa de los gobiernos estatales en los acuerdos con la federación, pero faltan estudios específicos que investiguen las características y tendencias de los fiscos regionales.

Sin duda alguna *Excepciones y privilegios* nos ayuda a comprender cómo se conformó la actual estructura tributaria, el largo camino recorrido para su modernización y las dificultades para transitar a una fiscalidad más justa y equitativa.

LUZ MARÍA UHTHOFF

Universidad Autónoma Metropolitana-
Iztapalapa

• • • • •