

Luis ABOITES AGUILAR, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972. El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, México, 2003, 447 pp.*

La historia de la fiscalidad es un territorio privilegiado en el que entran en contacto la historia económica, política y social, si es que alguna vez pueden entenderse tales campos por separado. La Hacienda Pública muestra al historiador la vertiente material de los procesos de construcción, reforma y crisis del Estado; aporta indicios de incalculable valor sobre las relaciones de los grupos sociales entre sí y con el poder político; y ofrece el imprescindible marco jurídico-político en el que entender el desenvolvimiento de la vida económica. La comprensión de su importancia es tanto más urgente cuanto mayor haya sido el protagonismo del Estado en la historia económica de un país. Y puede considerarse un tema de primera magnitud en países como los de América Latina y el sur de Europa, que se han enfrentado en el siglo XX al reto de colmar con la intervención estatal el atraso económico acumulado.

Parecería, por todo lo dicho, que la historia de la Hacienda debería ser materia preponderante entre los estudiosos de la economía de los países latinos; y, sin embargo, no sólo no es así, sino que se trata de una materia abandonada en muchos de ellos, en particular en América. El notable desarrollo de las investigaciones de historia fiscal en España y en Francia sólo encuentra parangón, del otro lado del Atlántico, en el caso de México. No cabe duda de que este desarrollo desigual que la historia fiscal tiene en unos países y en otros guarda relación con la intensidad de los debates actuales sobre cuestiones fiscales. El interés de los historiadores españoles por los temas hacendísticos se multiplicó al calor de las propuestas de reforma surgidas al final del franquismo, plasmadas en el desmantelamiento del sistema tributario heredado del siglo XIX y en la modernización de la Hacienda española durante la transición a la democracia; luego, ese interés por iluminar los debates del presente a partir del estudio del pasado creó una escuela de historiadores de la Hacienda, suficientemente estructurada y madura como para perdurar una vez que hubo pasado el momento álgido de protagonismo de las cuestiones tributarias en la actualidad política.

En el caso de México, la fallida reforma fiscal del presidente Fox no sólo ha podido incrementar el interés de la opinión pública y de los investigadores por las relaciones de poder y las opciones políticas que se esconden detrás de las propuestas fiscales; sino que, además, constituye un reconocimiento explícito de que existían problemas profundos en las finanzas públicas de aquel país desde mucho tiempo atrás. Y es de esos problemas acumulados de donde surge la preocupación de los observadores más sagaces, que ven en las insuficiencias de la Hacienda Pública uno de los obstáculos seculares que entorpecen la acción decidida del Estado en apoyo de un desarrollo económico y social equilibrado. Se entiende así el progreso continuo que viene experimentando el estudio de las cuestiones fiscales en México, dando lugar a una bibliografía cada vez más completa y atractiva.

Libros como el que ahora comentamos, de Luis Aboites, se enmarcan en esa espléndida corriente de estudios sobre las finanzas públicas de México. Estudios que resultan atractivos para el lector incluso si no siente una vocación especial por la historia de América Latina, ya que en temas como este la comparación lo es todo. Sólo el conocimiento de experiencias de otros países (preferiblemente países con una tradición cultural, política y jurídica comparable) pueden contextualizar adecuadamente las trayectorias nacionales. Al comprobar las respuestas radicalmente distintas que cada país dio a las necesidades de financiación del Estado contemporáneo, surgen explicaciones impensadas del por qué de cada decisión; y, sobre todo, surge la necesidad misma de explicarlas, una vez comprobado que había otros caminos.

El libro de Luis Aboites sobre la modernización de la Hacienda federal mexicana en el siglo XX reúne todos los ingredientes apuntados que lo hacen atractivo e interesante. Pero es, además, un libro de extraordinaria calidad en sí mismo, que contiene muchos otros rasgos originales. Para empezar, es un libro bien escrito, que une a su prosa elegante y didáctica la imprescindible apoyatura científica de datos cuantitativos y cualitativos. El compromiso entre las dos tradiciones de la historia económica, la cultura aritmética y la cultura humanística, no es sólo en este caso una virtud personal del autor. Es también un acierto en la elección del tono para adaptarlo a las exigencias del tema; pues, como queda dicho, la historia de la Hacienda Pública nos lleva al terreno de contacto entre la historia del Estado (territorio donde es hegemónica la *vis* humanística de la historia tradicional) y la historia de la economía (en donde se hace presente la *vis* aritmética de las modernas ciencias económicas).

La problemática tradicional de las finanzas federales en el México del siglo XIX era la de una excesiva dependencia de los impuestos indirectos y, especialmente, de los que gravaban el comercio exterior. Esto creaba una dependencia del presupuesto estatal con respecto a las fluctuaciones de unos mercados exteriores que escapaban a su control; y, por tanto, era una fuente de inestabilidad e insuficiencia que estuvo muy pronto en el punto de mira de los reformadores. La paradoja es que, a comienzos del siglo XXI, el problema fiscal de México puede plantearse en términos sustancialmente iguales, como lo demuestra la similitud de algunos discursos reformistas actuales con respecto a los que sostuvieron los liberales decimonónicos.

El reformismo tributario, que en todo el mundo planteó la personalización y progresividad de la imposición directa como receta para la modernización de los sistemas tributarios, llegó a México de la mano de los revolucionarios de 1910. Aboites subraya este alineamiento de las propuestas fiscales del México revolucionario con tendencias que se estaban implantando en la mayor parte del mundo occidental, matizando así el carácter excepcional de la trayectoria seguida en aquel país. Lo que quizá sí fue excepcional fue el empeño del nuevo Estado surgido de la revolución por utilizar los instrumentos fiscales para establecer el entramado de relaciones que permitió al régimen institucionalizarse y sobrevivir durante décadas.

Tres elementos destacan en ese entramado de apoyos que la fiscalidad aportó a la consolidación y pervivencia del Estado mexicano del siglo XX: en primer lugar, el establecimiento de una carga fiscal extraordinariamente baja, en beneficio de los grandes propietarios y empresarios. Este fue un componente esencial de la relación entre el Estado

surgido de la revolución y las élites económicas del país que acabaron por aceptarlo en su propio interés. Se suponía que el establecimiento de una presión tributaria leve constituiría un incentivo para la inversión y el crecimiento de los sectores económicos sobre los que debía descansar el desarrollo de la nación entera, sobre todo porque era una presión desigualmente repartida, de la que resultaban verdaderamente privilegiados los sectores con mayor capacidad económica. Pero, a la larga, ese nivel asombrosamente bajo de presión tributaria, que algunos han comparado con la de Madagascar o la de Haití, no ha servido para impulsar un desarrollo económico espectacular –como confirman los dos ejemplos mencionados– sino para dejar al Estado empobrecido e inerte ante los retos de la modernización.

El segundo elemento que destaca Aboites en la historia de la fiscalidad es aún más peculiar del México postrevolucionario, ya que está ligado a la reforma agraria. El reparto de tierras por el Estado fue acompañado de excepciones fiscales, entendidas como apoyo al desenvolvimiento de las modestas economías familiares campesinas así creadas. Pero, a la larga, lo que se creó fue todo un sector agrario prácticamente exento de tributos federales. Sin duda, de ahí surgió un vínculo político sólido entre el campesinado y el nuevo poder estatal, que tiene mucho que ver con la explicación de la historia mexicana del siglo XX. El sector agrario no quedaba fuera del entramado económico general del capitalismo mexicano: si bien la extracción de recursos no se realizaba por la vía del impuesto federal, las actividades agrarias a las que se dedicaba la mayor parte de la población estaban llamadas a contribuir al desarrollo nacional aportando alimentos baratos para la población urbana, materias primas a buen precio para la industria, y un fondo prácticamente inagotable de mano de obra, también a buen precio, disponible para las actividades modernas de las que se esperaba que impulsaran el crecimiento. De nuevo cabe preguntarse si fue una estrategia acertada desde el punto de vista económico, dados los resultados; pero sólo un planteamiento economicista estrecho limitaría la cuestión a esos términos, pues, como muestra el libro de Aboites, fueron más determinantes las consideraciones políticas que llevaron a alianzas y pactos que permitieran la concentración del poder.

Si los dos elementos anteriores justifican el título del libro (las *excepciones* ejemplificadas por el sector agrario y los *privilegios* por la leve carga fiscal atribuida a empresarios y propietarios), el tercer elemento aparece reflejado en el subtítulo: es la relación entre modernización tributaria y centralización del poder. En efecto, el argumento principal del libro de Luis Aboites es que las cuestiones fiscales fueron manejadas en México por los herederos de la revolución de tal manera que condujeran a la creación de un centro político fuerte capaz de dar a la nación la unidad, cohesión y coherencia que le habían faltado en el siglo XIX. Ahí cifra el autor uno de los mayores éxitos de toda esta historia, cual fue la progresiva centralización del poder y la creación en Ciudad de México de un foco de poder capaz de someter a los múltiples poderes regionales y locales existentes en el vasto y diverso espacio de los Estados Unidos Mexicanos. La creación de ese centro de poder –en parte basada en el manejo de la fiscalidad– podría ser una de las explicaciones de lo que Aboites considera un dato de la realidad actual, cual es la fortaleza del Estado mexicano (a pesar de la debilidad de las bases financieras sobre las que actúa).

Los privilegios acordados a las empresas, a los hacendados y a las grandes fortunas, así como la excepción fiscal del campesinado fueron sólo una parte del proceso que con-

dujo al reforzamiento del centro; otra parte fue la lucha de la Secretaría de Hacienda por homogeneizar las finanzas de los diversos estados de la unión y arrebatarles competencias fiscales en beneficio de la Hacienda federal. La dinámica de pugna y de negociación entre los tres niveles de la fiscalidad –federal, estatal y municipal– se expone con acopio de datos en el libro, a fin de demostrar la tendencia general hacia la centralización, sin omitir la complejidad, las irregularidades y los matices de todo el proceso.

Pero este esfuerzo de centralización fue un éxito a medias; un éxito que, en todo caso, vino a negar en la práctica algunos de los principios que lo justificaban en la teoría. Para reforzar el poder central fue precisa toda una ingeniería de excepciones y privilegios a grupos sociales y sectores económicos concretos que, lejos de contribuir a unificar la nación y homogeneizar la sociedad, acrecentó las desigualdades. La idea liberal de una nación homogénea de ciudadanos iguales fue dejada atrás, en favor de un Estado que acabó basando su fuerza en la capacidad de comportarse arbitrariamente en el reparto de la carga fiscal. El resultado ha sido un sistema tributario que descansa sobre un sector reducido de la población mexicana y sobre zonas geográficas también reducidas del territorio nacional (resultando paradójicamente que es a las clases medias de México capital a las que se exige mayor esfuerzo fiscal).

Para sustentar toda esta argumentación, Aboites ha estructurado la información en tres partes. En los dos capítulos de la primera parte del libro expone las tendencias tributarias del periodo 1922-1949, a partir de las evidencias cuantitativas y de la documentación complementaria que ayuda a interpretarlas; allí aparecen singularizados los actores principales del proceso, por un lado los tres niveles territoriales de las finanzas públicas y, por otro, los diversos sectores de los contribuyentes. La segunda parte es un recorrido cronológico por la historia financiera de las décadas de los años veinte, treinta y cuarenta, estructurado en cuatro capítulos. Y la tercera parte constituye una recapitulación temática sobre las grandes cuestiones fiscales de la época: la cuestión agraria (a la que se presta atención especial), el federalismo, el papel del poder legislativo y las visiones locales de la tributación. El libro se cierra con un epílogo que analiza el periodo 1950-1972, esbozando el proceso de incorporación de las entidades federativas al impuesto sobre ingresos mercantiles; el autor sugiere en ese epílogo que la lucha contra las alcabalas fue la culminación de la lucha de la Hacienda federal contra la autonomía de las finanzas de los estados. Pero es consciente de que esa es una cuestión abierta, dado que el periodo posterior a 1950 apenas lo aborda en un breve epílogo de 25 páginas, centrándose el grueso de la investigación en los años que van de 1922 a 1949.

Aún quedan, después de este epílogo, unas conclusiones que, además de recapitular las tesis sostenidas en las páginas anteriores, se arriesgan a trazar un panorama de cuestiones pendientes que invitarían a continuar las investigaciones (una actitud prometedorra, sin duda). Junto con la introducción, estas conclusiones ayudan a encuadrar la obra y darle un sentido explícito a su contenido. El lector encontrará también (además de la bibliografía, índices y cuadros de datos cuantitativos que exigen los cánones académicos), dos anexos de especial valor para los menos iniciados en la historia mexicana, como son una sucinta cronología y un glosario de tecnicismos fiscales empleados.

En esta obra excelente, Luis Aboites plantea una explicación de la historia fiscal mexicana ligada estrechamente a la construcción del Estado, que contribuye a entender

algunos de los rasgos que han caracterizado a éste en el siglo XX, como la centralización, o como la peculiar relación arbitral establecida entre el centro político y los diversos sectores que componen la sociedad mexicana. Cabría discrepar de algunas de sus tesis, como la que da por supuesta la fortaleza del Estado mexicano y la vincula al tipo de relaciones que la fiscalidad permitió establecer entre el centro político y los grupos sociales; podría abrirse una polémica al respecto, incorporando otros factores que no pueden faltar de la explicación. Pero ello no sería en detrimento del valor de la investigación que Aboites presenta, sino precisamente para resaltar su capacidad para plantear las preguntas adecuadas y entablar el debate en torno a las respuestas.

JUAN PRO RUIZ