

Luis Aboites y Luis Jáuregui, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, 310 pp. (Historia Económica).

...la Hacienda no había podido cambiar radicalmente, por lo que caminaba con rumbo desconocido y sólo atendiendo a las exigencias del momento.<sup>1</sup>

La política fiscal ha sido materia de especial cuidado para todos los regímenes que han gobernado nuestro país desde el siglo XVIII hasta nuestros días, pues de la regulación de las actividades económicas y del control de los recursos depende no sólo el sustento político y económico del régimen en turno, sino también la estabilidad económica del país en su totalidad.

El estudio de la fiscalidad da cuenta no sólo de las fuentes de ingreso, los mecanismos de recaudación y gasto de tal o cual gobierno, también da luces sobre los distintos proyectos políticos –o de nación– que se han implantado en nuestro país, sobre el auge o decadencia de ciertas actividades económicas e incluso sobre las causas de movilizaciones sociales.<sup>2</sup> Además de la importancia que tiene la historia fiscal para el enriquecimiento del conocimiento histórico, a decir de Luis Aboites y Luis Jáuregui, actualmente su estudio es mucho más urgente dados los retos económicos que enfrenta el país, entre los que destaca la reorganización de la Hacienda pública. En aquel contexto, *Penuria sin fin* es una historia de la fiscalidad mexicana, desde los tiempos coloniales hasta el siglo XX, cuyo objetivo principal es mostrar la importancia que tiene el estudio fiscal tanto por sí mismo como por las posibilidades de análisis que ofrece.

El libro se compone de siete artículos acompañados de una introducción cuyo principal interés es ofrecer al lector un contexto general de cada uno de los libros en los que a su vez se agrupan los artículos; aunado a ello, los coordinadores se ocupan de hacer un recorrido sobre la historiografía fiscal mexicana donde resalta el desinterés que tanto gobernantes como historiadores han mostrado en torno del pasado fiscal.<sup>3</sup> Por otro lado, son también de destacarse los grandes huecos historiográ-

<sup>1</sup> Aboites y Jáuregui, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, p. 89.

<sup>2</sup> Para un conocimiento detallado sobre los logros metodológicos y epistemológicos de la “nueva historia fiscal”, véase Antonio Ibarra, “A modo de presentación: la historia económica mexicana de los noventa, una apreciación general”, *Historia Mexicana*, vol. LII, núm. 3, enero-marzo de 2003, pp. 624-631.

<sup>3</sup> La historia de la historia fiscal es estudiada por Luis Jáuregui en “Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México”, *Historia Mexicana*, vol. LII, núm. 3, enero-marzo de 2003, pp. 725-771.

ficos, tales como las transformaciones fiscales en el tránsito de colonia a nación<sup>4</sup> y entre los siglos XIX y XX.

Dado que el libro es un texto de textos, el presente escrito está dividido en dos secciones, en la primera se expondrán las ideas principales de cada artículo, mientras que en la segunda se analizarán las problemáticas que comparten los distintos trabajos.

## I. LOS TEXTOS

El estudio de la fiscalidad depende en buena medida de la disponibilidad de fuentes contables, de ahí que *Penuria sin fin* inicie con un artículo sobre la época borbónica, la cual además de contar con un acervo documental generoso destaca por ser el periodo de reacomodo y reorganización de las finanzas imperiales. Si bien buena parte de los estudios de economía colonial que se refieren a las reformas borbónicas lo hacen a partir de la idea de la “modernidad”,<sup>5</sup> para Carlos Marichal vale más la comprensión de la compleja estructura fiscal del gobierno virreinal que medir su grado de modernización o atraso. Así pues, el autor señala que los rubros de los ingresos de la Real Hacienda eran: masa común, estancos, particulares y ajenos; rubros en los que destacan los impuestos a la minería, las alcabalas, los monopolios y el tributo. A partir del análisis de los ingresos que representaron aquellos impuestos en la recaudación total de la Real Hacienda, Marichal concluye que en general hubo una tendencia a la alza. Cabe señalar que en otro trabajo, el mismo autor menciona que pese al incremento en los ingresos, el virreinato se encontraba en una situación económica tan precaria, por las grandes exacciones de sus rendimientos destinados hacia otras colonias o hacia la misma metrópoli, que incluso puede hablarse de una bancarrota.<sup>6</sup>

La situación de las finanzas mexicanas en el paso de colonia a nación no fue particularmente buena, como Jáuregui señala, la guerra de Independencia desarticuló la economía colonial e influyó en la fragmenta-

<sup>4</sup> Al respecto, existen las compilaciones de Carlos Marichal y Daniela Marino, *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, COLMEX, 2001, y la de Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra, *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, UNAM/Instituto Mora/Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001.

<sup>5</sup> Véase por ejemplo: Josefina Vázquez, “El siglo XVIII mexicano: de la modernización al descontento” en Josefina Vázquez (comp.), *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 9-26.

<sup>6</sup> Carlos Marichal, *La Bancarrota del virreinato, Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, COLMEX/FCE, 1999.

ción fiscal. La difícil situación económica del periodo que fue de 1821 a 1855 trató de paliarse mediante la reasignación de recursos, la delimitación del poder fiscal entre las provincias y el gobierno federal, la petición de préstamos y el intento de reforma fiscal, en el marco de los dos proyectos políticos predominantes, el federalismo y el centralismo. El trabajo de Jáuregui resulta muy esclarecedor en cuanto a la relación de las medidas fiscales con el proyecto político. El autor explica que con la instalación del federalismo (1824) se dotó a las provincias de soberanía y libertad para crear sus propios sistemas tributarios,<sup>7</sup> además se les asignó la recaudación de la alcabala y los impuestos directos, mientras que a la federación se le asignaron los cobros de los impuestos indirectos (derechos de aduanas, producción y venta de tabaco, amonedación de plata y monopolios, entre otros). En cambio, durante el centralismo se intentó fortalecer al gobierno central mediante la aplicación de una política fiscal que tendía a aplicar impuestos directos,<sup>8</sup> política que dicho sea de paso fracasó, principalmente por la renuencia de los contribuyentes a pagar impuestos directos. Cabe señalar aquí que ninguna de las dos tendencias tuvo buenos frutos en cuanto a recaudación fiscal; de hecho una de las características principales, a decir del autor, fue el persistente déficit que obligó a contraer deudas.<sup>9</sup> Además, los pleitos entre estados y federación fueron constantes, pues los primeros reclamaban la aplicación y cobro de su propia fiscalidad, así como la moderación en la contribución al sostenimiento de la federación.

La continuidad cronológica que hay entre los artículos de Marichal y Jáuregui se rompe con el artículo de María José Rhi Sausi, pues comienza en los años sesenta del siglo XIX. El artículo de Rhi Sausi se diferencia de los otros ya que su objeto de estudio no es ni la estructura ni la política fiscal, resulta ser el conjunto de propuestas que algunos hacendistas elaboraron para la solución del problema fiscal mexicano. En su trabajo, Rhi Sausi resalta la discusión sobre la aplicación de los gravámenes directos —que desde el establecimiento de la primera república central eran considerados como la panacea fiscal, como apunta Jáuregui— y la efectividad de aplicar el modelo de recaudación francés en territorio mexicano, cuya base era el gravamen a la propiedad. Mediante un análisis muy somero de la realidad imperante en la segunda mitad del siglo XIX y con la ayuda de teóricos contemporáneos como Luigi Einaudi y Gabriel Ardant la autora llega a la conclusión de que dada la poca concordancia

<sup>7</sup> Aboites y Jáuregui, *op. cit.*, p. 82.

<sup>8</sup> Entre estos impuestos destaca aquel que se ideó en 1838 que gravaba la propiedad urbana y rural, el comercio, las profesiones, los oficios, los salarios y los bienes de lujo. *Ibid.*, p. 93.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 110.

de los ideales con la realidad, en México existió lo que puede denominarse voluntarismo fiscal. En palabras de la autora: “tanto las leyes y decretos que intentaron dar forma institucional al ámbito impositivo como las voces que intentaron reformarlo hablan de un constante desencuentro entre realidad e ideal en donde sólo la voluntad se impuso”.<sup>10</sup>

El trabajo de Graciela Márquez se enfoca en el estudio de los cambios en los aranceles a la importación y la relación entre estos y la política fiscal en el periodo que va desde el porfiriato hasta la crisis de 1929. A decir de la autora, los impuestos al comercio exterior fueron un instrumento muy socorrido de financiamiento, de hecho adquirieron tal importancia para el erario que durante la república restaurada y los primeros años del porfiriato se alcanzaron los más altos niveles de dependencia del gobierno. Con el tiempo, aquella dependencia fue perdiendo fuerza gracias especialmente a la renegociación de la deuda externa, que dotó a México de credibilidad en los mercados de capital y a la diversificación de fuentes de ingreso internas que, poco a poco, reemplazaron a los impuestos sobre las importaciones y exportaciones como principal fuente de financiamiento. Finalmente, la autora menciona que aún con las políticas recaudatorias de Madero y la introducción de nuevos impuestos internos durante el gobierno de Carranza y en la gestión de Alberto J. Pani como secretario de Hacienda, no aumentó la dependencia fiscal de los ingresos generales sobre los aranceles. Por lo anterior, el periodo es considerado como de transición en el que puede notarse el camino hacia la consolidación del Estado, ya que, a decir de la autora, la inestabilidad y debilidad política del poder favorece que las fuentes de ingreso se concentren en gravámenes al comercio exterior, dada la inexistencia de un mercado interno gravable.<sup>11</sup>

La utilización de la política fiscal en la consolidación o reconstrucción del Estado es estudiada también por Luz María Uhthoff durante la época del constitucionalismo revolucionario. Las medidas fiscales de Carranza en aras de la centralización del poder se dirigieron sobre todo a la limitación de las facultades fiscales de la federación y las regiones, a la cohesión del territorio bajo un mismo sistema fiscal y a la reactivación de la economía interna mediante la firma de convenios con los productores. La política fiscal de Carranza destaca también por sus tintes nacionalistas, pues se puso especial interés en que el manejo de los recursos naturales estuviese en manos de propietarios mexicanos. Con lo anterior, la autora muestra cómo la política fiscal en manos de la facción

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 144.

constitucionalista fue utilizada como instrumento de consolidación y legitimación del poder político. Finalmente, cabe mencionar que, en concordancia con el artículo anterior, se encontró una contradicción en torno de los ingresos del comercio exterior y su importancia para el erario en la época de Carranza, puesto que Márquez menciona que la dependencia a este tipo de ingresos fue disminuyendo gradualmente, mientras que Uthoff menciona que uno de los cambios principales en la estructura hacendaria del periodo carrancista fue la imposición del impuesto del timbre al petróleo y a la minería, con lo que el erario se alimentó del aumento a los impuestos de las exportaciones; si bien no dependía por completo de ellos, a decir de Uthoff, fueron la principal fuente de ingreso del gobierno junto con las contribuciones federales.<sup>12</sup>

A pesar de los intentos por la centralización del poder económico y la unificación del sistema fiscal en manos del gobierno federal, Luis Aboites muestra que aquellos objetivos se alcanzaron hasta la primera década de 1970. Según el autor, entre 1920 y 1950 hubo cambios notables en el sistema tributario de la Hacienda pública mexicana, pues los diferentes gobiernos se valieron de reformas graduales, como la creación de nuevos impuestos directos, la firma de convenios ramo por ramo entre la Secretaría de Hacienda y las entidades federativas y la eliminación de las contribuciones federales; todo ello encaminado a terminar con la coexistencia de soberanías tributarias y a formar una Hacienda federal poderosa.

Los cambios en la política fiscal durante el periodo de 1970 y 2000 se hicieron a la luz del papel asignado al Estado, así Marcos Chávez muestra que desde 1970 hasta 1983 prevaleció la idea del Estado como benefactor y de cortes populistas, por lo que no sorprende que las medidas fiscales se orientaran a la protección de un Estado nacional basado en la industrialización y bajo la rectoría activa del Estado. Dados los desastrosos resultados de esta política, la profunda crisis de 1982, se aplicó el modelo neoliberal de 1983 al 2000 cuyas características principales fueron, según Chávez, la reducción de impuestos a los sectores de altos ingresos, la tendencia a depender de los gravámenes indirectos, la privatización de las empresas y, en general, la debilidad de la capacidad rectora del Estado en la economía del país. Al respecto el autor señala que en el neoliberalismo el Estado adquiere un papel “como promotor de la acumulación de capital privado de una nueva casta empresarial que igualmente surge, crece, se fortalece y se internacionaliza al amparo del sector público. La reforma fiscal y del Estado adquiere una naturaleza más re-

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 183.

gresiva, pues promueve la concentración de la riqueza y el empobrecimiento de 70% de la población.”<sup>13</sup>

## II. LAS PROBLEMÁTICAS

Los autores de los textos reseñados comparten distintos problemas en torno a la experiencia fiscal mexicana. En primer lugar destaca el constante estado de déficit en el que ha vivido el país, salvo en algunos periodos como el porfiriato y los años cuarenta. Como Jáuregui señala, la desarticulación de la economía colonial a causa de la guerra de Independencia fue el inicio de la situación deficitaria de las finanzas nacionales. Situación que se agravó con el constante cambio de proyecto político y con la contratación de deuda interna y externa como fuente de financiamiento. A finales del siglo XIX el panorama había cambiado, a decir de Márquez, gracias en buena medida a la política fiscal del gobierno de Díaz que se centró en la captación de capitales extranjeros mediante la renegociación de la deuda y la diversificación de los ingresos internos. Sin embargo, pese a la recuperación económica, el país cayó en crisis una vez más a causa del movimiento revolucionario, de la cual se levantó hasta la década de los cuarenta debido, entre otras cosas, a las medidas fiscales tomadas durante el gobierno de Miguel Alemán, como muestra Luis Aboites. Pero los tropiezos en materia fiscal persistieron hasta las últimas décadas del siglo XX, cuando el país experimentó dos grandes crisis acompañadas de déficit fiscal y el aumento de la deuda en 1982 y 1994.

En segundo lugar destacan las tensiones en torno a las soberanías tributarias, problema heredado del federalismo decimonónico. El federalismo, como bien señala Jáuregui, dotó a los estados de una autonomía fiscal que se resistieron a perder hasta ya bien entrado el siglo XX. Al respecto Uthoff muestra las grandes resistencias que opusieron los jefes militares al proyecto unificador del constitucionalismo revolucionario, mientras que Aboites se centra en el despliegue de medidas destinadas a terminar de una vez con la coexistencia de soberanías tributarias.

Finalmente, cabe mencionar la incapacidad del gobierno para formular una reforma fiscal integral dirigida al saneamiento de las finanzas, y en los últimos tiempos al cese de la dependencia de los ingresos de la exportación de petróleo. Tanto Jáuregui, como Rhi Sausi, Uthoff, Aboites y Chávez muestran, en sus respectivos periodos de estudio, que los intentos de reforma fiscal han tenido a sus mayores adversarios, en primera

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 268.

instancia, en los estados y, en segunda, en los grupos de poder económico (empresarios) y político –al respecto resalta el caso de la resistencia que opuso el Congreso a la reforma planteada por Vicente Fox.<sup>14</sup> La inestabilidad económica del país ha obligado a los gobiernos, como dejan de manifiesto los artículos reseñados, que las medidas fiscales se han formulado al transcurrir de los acontecimientos impidiendo así un proyecto de reforma fiscal funcional a largo plazo, así las experiencias pasadas muestran que lo urgente siempre quita tiempo a lo importante.

Como puede verse, *Penuria sin fin* resulta un texto de gran utilidad para sortear los nuevos retos que enfrenta el país con conocimiento de causa. No obstante, el texto presenta algunas limitaciones, entre las que destaca la falta de un estudio de la política fiscal aplicada de las décadas de 1840 hasta inicios del porfiriato; así como el estudio sobre el impacto de aquella política en la vida cotidiana de los contribuyentes.

*Iliana Marcela Quintanar Zárate*  
El Colegio de México

Jorge Gelman y Daniel Santilli, *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, t. 3, *Historia del capitalismo agrario pampeano*, Buenos Aires, Ed. UB-Siglo XXI, 2006.

Sin duda, particularmente en Latinoamérica, vivimos tiempos en los cuales no sólo resulta vital el debate sobre los patrones del crecimiento económico, sino también todo lo referido a la distribución de la riqueza, ya que si algo nos caracteriza más allá de las bajas o altas tasas de crecimiento, son los altos índices de desigualdad persistentes en nuestras sociedades. Aquellas desigualdades pueden observarse desde múltiples ángulos, podemos verlas al examinar las grandes tendencias inequitativas de los promedios de riqueza e ingreso per cápita, que nos distinguen en una comparación general con otros continentes y naciones. Así como también podemos observarlas en una mirada más micro entre regiones; dentro de las provincias, y entre grupos y personas, lo cual seguramente nos ofrece pistas firmes sobre sus causales y sus derroteros históricos en el corto y largo plazos.

Este libro precisamente trata centralmente sobre dos de aquellos grandes temas: la dinámica económica y la conformación de la clase propietaria rural en Buenos Aires durante el siglo XIX. Esas preocupaciones se

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 261-263.