

Luis ABOITES AGUILAR, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003, 447 pp. ISBN 968-12-1110-3

La historia de la hacienda no es un terreno fácil. El vocabulario hacendístico constituye en todos los países, una jerga técnica muy especializada, que se erige en difícil barrera inicial para el investigador y en fuente de problemas para el autor deseoso de comunicar sus descubrimientos a otros historiadores o al público en general, sin abandonar la precisión ni convertir sus páginas en un diccionario. En segundo lugar, la información cuantitativa y cualitativa referente a la fiscalidad suele ser abundante, pero también opaca y llena de discontinuidades y lagunas, tanto más graves cuanto más amplia es la diferencia entre principios, programas y prácticas fiscales. En tercer lugar, la fiscalidad —y no sólo la de los países federales— se desenvuelve en varios sectores territoriales y políticos que responden a lógicas distintas y generan documentación diversa en cantidad y en calidad. Además la hacienda pone en relación de forma inmediata a dos esferas, la política y la económica, que habitualmente son abordadas por historiografías diferentes, con problemas, modelos y métodos distantes. Cada vez más distantes, cabría añadir. A la historia económica, incluso a la que se apellida neoinstitucional, le preocupa poco el funcionamiento de la institución por excelencia en la contemporaneidad, el Estado, salvo para recordar sus “fallos” —más que sus aciertos— en la reducción de los costes de transacción, en el desvío supuestamente improductivo de fondos productivos y en la garantía del funcionamiento del mercado. Por su parte, la historia política está dominada en nuestros días por quienes hacen del lenguaje, y en general de la cultura política, el último motor de las transformaciones. Los protagonistas de este “giro lingüístico” —que está haciendo más rica y precisa

nuestra comprensión de la acción política— no parecen mostrar gran interés por aplicar sus técnicas a la frecuentemente tediosa y siempre codificada y reiterativa argumentación hacendística (por no hablar de su plasmación numérica).

Sin embargo, la relación entre lo político y lo económico resulta ser una de las claves de la fertilidad historiográfica de las finanzas públicas. A través de los ingresos y los gastos, y de los factores que condicionan su planteamiento inicial y su evolución, se descubren no sólo de forma mediata las visiones, y de forma inmediata los intereses en pugna respecto a la acción política, sino también el alcance, y por tanto, los límites del poder del Estado y de su capacidad de transformación de la sociedad y de sus instituciones económicas, así como de las relaciones políticas. Los presupuestos y la praxis fiscal, guardan una intensa y compleja relación bidireccional con los discursos de los gobernantes y de los que aspiran a serlo, y permiten descubrir lo que hay de estructural y contingente en la acción pública.

El libro de Aboites es, en mi opinión, un ejemplo acabado de cómo se pueden superar algunos de los obstáculos mencionados, aislarse provechosamente de las modas intelectuales y sacar un amplísimo rendimiento historiográfico de la fertilidad potencial de la historia de la hacienda. Hay que señalar que el autor tiene tras de sí una consolidada tradición de historia fiscal mexicana, que no tiene parangón en ningún otro país latinoamericano y pocos casos comparables fuera de esta región, pero la presencia de esa tradición —hasta ahora centrada en el periodo colonial y en la construcción del Estado en el siglo XIX— no resta valor a su trabajo. Luis Aboites ha construido un libro legible —lo que, como antes decíamos, no es poco—, con tesis fundadas y de amplia trascendencia para comprender la evolución del juego político y del Estado posrevolucionarios y para acercarse con otros ojos a la cuestión del desarrollo económico del México del

siglo XX, aunque ésta no sea su preocupación central y por ello tenga un tratamiento marginal en sus páginas.

De modo muy afortunado el título del libro condensa su contenido. Se trata de una historia del proceso de “modernización” fiscal de México entre 1922-1972. Por modernización se entiende en este contexto lo que entendieron los “modernizadores” fiscales de todo el planeta en esas décadas: la introducción y desarrollo de dos figuras tributarias, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ingresos mercantiles, que aspiraban a transformar respectivamente la imposición directa y la imposición indirecta, de acuerdo con las propuestas tributarias efectuadas en la práctica totalidad de las haciendas democráticas occidentales del siglo XX. La introducción de esas dos figuras centrales —la segunda de las cuales sería perfeccionada en las décadas finiseculares con el IVA— iba de la mano de la reforma de los llamados impuestos especiales y, asimismo, de la supresión de antiguas contribuciones procedentes del acervo tributario del antiguo régimen y más o menos transformadas por el liberalismo. En los años que siguieron al fin de las turbulencias revolucionarias mexicanas, las nuevas figuras fueron concebidas como tributos federales e implicaron la supresión o reforma de impuestos estatales y municipales, a cambio de participaciones de estados y municipios en la recaudación federal, lo que se tradujo no sólo en menor capacidad normativa y gestora de estas instancias políticas, sino también en la caída tendencial de su participación en los ingresos fiscales totales, por lo que la modernización fue de la mano de la centralización.

Aboites acierta a explicar con gran claridad y abundantes ejemplos específicos que ni la modernización ni la centralización fueron procesos lineales, generales e irreversibles. Las negociaciones a tres bandas entre la federación, los estados y los municipios tuvieron diferentes resultados en distintos momentos y entre opuestos protagonistas, con lo que hasta los años sesenta e

incluso después, la fiscalidad presentaba reparto y rasgos específicos en cada territorio. Los actores sociales interesados en las sucesivas propuestas de reforma, jugaron un papel variable, al obstruir o dinamizar los cambios y apoyar al centro o a los poderes locales. De manera que el término “modernización” es correcto porque responde a la concepción que tuvieron de los cambios en el sistema fiscal mexicano quienes los impulsaron (y probablemente muchos de los que los resistieron), pero no alude a un proceso inevitable y más o menos lineal de racionalización del juego económico-político.

La versión mexicana de la modernización tributaria no supuso —a diferencia de lo ocurrido en otros países— un crecimiento global de la presión fiscal en el periodo considerado, de modo que ésta continuó siendo relativamente baja. Ese rasgo se asocia, en el análisis de Aboites, con los otros dos componentes del título del libro: las “excepciones” y los “privilegios”. Las primeras se redujeron inicialmente a una gran y novedosa excepción: la sociedad rural nacida de la reforma agraria mexicana. Con el tiempo se consolidaron también otras excepciones —léase asimismo exenciones— para ciertos segmentos de la población urbana. Los privilegios fueron por su parte siempre plurales, continuaron la trayectoria anterior de la hacienda liberal y favorecieron a los beneficios comerciales e industriales de varios sectores empresariales. Excepciones y privilegios nacieron de un proyecto político que apostaba por estabilizar unas determinadas relaciones sociales y por fomentar un proceso de acumulación capaz de asegurar un concreto tipo de desarrollo económico. Con las excepciones y los privilegios se esperaba y se logró, hacer viable un reformismo tributario que —se defendía implícitamente— beneficiaba a la vez a las mayorías y a las minorías, a las masas y a las élites.

Aboites explica muy bien en sus conclusiones cómo ese supuesto beneficio general no fue tal. Sin embargo, al lector le fal-

tan datos para descifrar la evolución de la distribución secundaria de la renta: en ningún momento se intenta cuantificar —bien en un plano general o mediante una aproximación más impresionista— el reparto social de la carga tributaria y sus cambios en el tiempo. Una ausencia muy llamativa porque el autor dedica mucho espacio, incluso en ocasiones de forma reiterativa, a la distribución territorial de los impuestos: esta última cuestión no es baladí —ni siquiera en los estados unitarios—, pero resulta poco concluyente en ausencia de datos sobre el reparto vertical de la carga y sus desigualdades en los diferentes espacios. Un sesgo semejante se observa en lo relativo a la negociación de las reformas impositivas. El escenario se deja casi en exclusiva a las convenciones fiscales, dominadas por los representantes de los estados, y a las relaciones entre los estados y la federación, mientras que el juego menos explícito y peor documentado —como afirma Aboites— que reprodujo, alumbró o actualizó los privilegios, recibe menor atención. Y ello porque mientras el autor entiende que hay que explicar las excepciones, y de hecho dedica un capítulo a la “nación agraria”, parece dar por supuestos los mecanismos que conducen a la baja presión directa sobre determinadas actividades económicas y grupos de elevados ingresos, sin embargo, es algo no tan evidente. Y ello también, y sobre todo, porque Aboites convierte el federalismo en una clave variable de la historia fiscal mexicana. Pienso, quizá de forma interesada, que para justificar esa conclusión convendría recurrir a la comparación con países no federales, que es la única manera de valorar adecuadamente el efecto de la organización política en el desarrollo territorial y social de los impuestos. Por otra parte, resulta paradójico que en una obra tan volcada sobre la articulación de las diferentes haciendas mexicanas, no haya apenas referencias a cómo se organizaba desde este punto de vista el suministro de bienes públicos. Qué servicios y bienes pagaban la federación, los estados y los municipios, y cómo cambiaron en el

tiempo las competencias (si es que hubo cambios), constituye una información fundamental para entender las implicaciones de la centralización al menos, pero creo que no sólo, para el lector no mexicano. El análisis del gasto es, además, una variable fundamental para valorar las consecuencias de esa baja presión fiscal relativa, cuyos condicionantes tan bien explica Aboites.

Estos “peros” al libro únicamente tienen sentido porque *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972* es un libro muy bien organizado, claro y de tesis sólidas y relevantes, y como tal incita a formularse más preguntas, a recabar más información y a pedir mayores dosis de comparativismo. Por esa misma razón, por la calidad y claridad del libro, el reseñador —y ya no como historiador, sino como ciudadano— echa en falta otro epílogo que nos hubiera llevado hasta la crisis del Estado en México a finales del siglo XX y hasta los actuales proyectos de reforma fiscal. Mientras llega esa segunda parte, y mientras no se elaboren los múltiples trabajos específicos que faltan, según enumera el autor en sus páginas finales, este libro está llamado a ser la obra de referencia sobre la fiscalidad del siglo XX dentro y fuera de las fronteras mexicanas. Cuando todos esos textos estén disponibles, si es que algún día ocurre tal cosa, *Excepciones y privilegios* seguirá siendo un libro insoslayable para cuantos quieran entender la historia del Estado en México en el siglo XX y, es más, un trabajo ejemplar para cuantos aspiren a hacer buena historia política de la fiscalidad.

Juan Pan-Montojo

*Universidad Autónoma de Madrid*