

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1391>

Reseña

Javier Pérez Siller (2020). *Instauración de un régimen fiscal. Base de la oligarquía porfirista*. México: Secretaría de Cultura/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Iliana Quintanar-Zárate¹, *  <https://orcid.org/0000-0001-5869-3717>

¹ Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

* Correspondencia: iliana.quintanar@cide.edu

La fiscalidad es un observatorio de donde se puede analizar el estado de las finanzas públicas, las prioridades de los gobiernos y la relación entre el Estado y los agentes económicos, pues, como es sabido, se trata de un proceso que involucra una constante negociación entre agentes recaudadores y contribuyentes.

En las últimas décadas, la historiografía mexicana sobre la fiscalidad ha ido en aumento, reflejando la importancia del ámbito fiscal para comprender la formación y sostenimiento de los gobiernos. De esta manera, existen trabajos dedicados a los efectos de la política económica imperial de la monarquía Hispánica en el territorio americano,¹ los cambios fiscales que provocó el



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

¹ Carlos Marichal (1999). *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*. México: El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica; Angelo Alves Carrara y Ernest Sánchez Santiró (2012). *Guerra y fiscalidad en la Iberoamérica colonial (siglos XVII-XIX)*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Carlos Marichal y Johanna von Grafenstein (2012). *El Secreto del Imperio Español: los situados coloniales en el siglo XVIII*. México: El Colegio de México; Yovana Celaya y Ernest Sánchez Santiró (coords.) (2018). *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelación*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Guillermina del Valle Pavón (coord.) (2020). *Negociación, lágrimas y maldiciones. La fiscalidad extraordinaria en la Monarquía Hispánica, 1620-1814*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Ernest Sánchez Santiró (2021). *Gobierno y administración de los erarios regios indios de la Monarquía Hispánica (1690-1810)*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Rodrigo Gordo (2021). *La Contaduría General de Alcabalas. Una oficina y tribunal del real erario novohispano (1677-1756)*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

término de la sujeción española,² los diversos proyectos fiscales de los primeros gobiernos independientes,³ la fiscalidad municipal,⁴ las haciendas públicas de los estados⁵ y, en menor medida, el pensamiento que ha guiado la elaboración de políticas públicas en torno a la fiscalidad.⁶ Por diversas razones, como la disponibilidad de fuentes y el proceso de reorganización, la época que cuenta con mayor número de estudios es el siglo XVIII, quedando relativamente al margen aquellos sobre la fiscalidad de los siglos XIX y XX,⁷ donde se enmarca el porfiriato, por lo que el nuevo libro de Javier Pérez Siller supone una contribución valiosa a la historiografía, en tanto que su objeto de estudio es la estructura administrativa y su burocracia a finales del siglo XIX en dicha época.

La escasez de trabajos sobre la fiscalidad porfiriana se debe al supuesto de que los cambios en materia de reorganización de la Hacienda pública fueron poco significativos, pues se le tiene como heredera de la estructura fiscal resultante de la reforma liberal de mediados del siglo XIX. Sin negar las continuidades estructurales entre un periodo y otro, lo cierto es que durante el porfiriato se sentaron las bases para la modernización de la Hacienda pública, esto gracias a medidas como la reorganización del sistema de administración fiscal, el arreglo de la deuda pública (interna y externa), la ampliación de la base fiscal a través de impuestos como el timbre en alcoholes y tabacos y la moralización del personal hacendario, entre otras.

La obra de Pérez Siller plantea que la crisis fiscal, de alguna forma, obligó a la reestructuración del sistema hacendario en aras del sostenimiento del Estado, que a su vez desplegó una serie de estrategias para legitimar y consolidar su poder por medio de aquel reordenamiento. En ese sentido, el primer capítulo está dedicado a la revisión de los principales problemas a los que se enfrentó la administración en 1877.

²Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.) (2001). *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México; Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (2001). *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*. México: Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Nacional Autónoma de México; Ernest Sánchez Santiró (2016). *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del erario de Nueva España (1808-1821)*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/El Colegio de Michoacán/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

³Ernest Sánchez Santiró (2009). *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de una hacienda nacional*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Javier Torres Medina (2013). *Centralismo y reorganización. La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Jesús Hernández Jaimes (2013). *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferias, 1821-1835*. México: El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Nacional Autónoma de México; Yovana Celaya y Graciela Márquez (eds.) (2019). *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*. México: El Colegio de México.

⁴Yovana Celaya y Ana María Parrilla (2021). *La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Universidad Veracruzana.

⁵Jorge Silva Riquer (2020). *Las haciendas públicas estatales en México, siglos XIX y XX. Un acercamiento*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

⁶Leonor Ludlow (coord.) (2002). *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México: Universidad Nacional Autónoma de México; Ernest Sánchez Santiró (coord.) (2014). *Pensar la Hacienda pública: personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

⁷Luis Jáuregui (enero-marzo, 2003). Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México. *Historia Mexicana*, 52(3). Entre los trabajos dedicados al siglo XX se encuentra Luis Aboites (2003). *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México.

En consonancia con Aboites y Jáuregui,⁸ Pérez Siller menciona que, desde la independencia, los distintos gobiernos mexicanos sortearon diversos retos como la exigua recaudación, la reorganización y desorganización del sistema administrativo, la persistencia y aumento de la deuda pública, la dependencia de los ingresos aduanales, el incremento del gasto militar y la falta de autoridad de la Secretaría de Hacienda. Todas estas dificultades provocaron que las finanzas públicas estuviesen en un constante estado de déficit o penuria sin fin.

A decir del autor, la situación era apremiante, ya que la falta de recursos incluso ponía en riesgo la existencia misma del Estado y la cohesión social; de ahí que secretarios de Hacienda, políticos, intelectuales y la prensa reflexionaran en torno a las razones y soluciones del problema fiscal. Las opiniones adjudicaron la situación a la mala organización administrativa, la falta de un plan hacendario claro, la inestabilidad política, el establecimiento de impuestos a diestra y siniestra sin ningún método o sistema coherente, así como a la deficiente preparación de los empleados del ramo hacendario. Aún cuando se plantearon estrategias, como el aumento de los impuestos y la lucha en contra de los privilegios de los propietarios, Pérez Siller menciona que la superación de la crisis fiscal no dependía solo de medidas administrativas o contables, sino que “debía formularse de otra manera: observar las relaciones entre el Estado y la sociedad; medir su impacto en el desarrollo económico, en la manera como se distribuyen los excedentes y en la forma en que se ejerce la soberanía” (p. 47). Esta reforma llegaría con Matías Romero a la cabeza de la Secretaría de Hacienda durante la restauración de la república.

En el segundo capítulo, el autor ve la composición de la maquinaria jurídico-administrativa y las relaciones entre las diversas dependencias hacendarias; esto en el entendido de que un sistema fiscal depende de la estructura y cobertura de las oficinas que lo componen. El aparato fiscal estaba compuesto por la Secretaría de Hacienda, la Tesorería General de la Federación, las direcciones generales, las jefaturas de hacienda, las aduanas marítimas y fronterizas y las administraciones del Timbre. Pérez Siller menciona que durante el periodo de 1867-1911 fueron establecidas estas oficinas en todo el territorio nacional, por lo que formaron una red que ejercía el poder fiscal, y cuyo funcionamiento requería de “técnicas administrativas y contables claras, de una buena organización, de un personal calificado y, sobre todo, de una clara delimitación en el liderazgo con jerarquías y responsabilidades bien definidas entre cada uno de esos aparatos” (p. 76), características de las que carecía el sistema de administración fiscal al inicio del porfiriato.

Asimismo, se analiza la relación entre la Secretaría de Hacienda y la Tesorería Fiscal de la Federación contenida en el plan de Matías Romero, cuya finalidad era delimitar las funciones de cada dependencia para evitar la duplicidad de facultades y centralizar la toma de decisiones en la Secretaría. El resultado de este proyecto fue el reglamento de la Tesorería de 1877, que fue uno de los primeros pasos para superar la tensión existente entre ambas instituciones desde su instauración. Esta situación se resolvería con el reglamento de los años ochenta que, entre otras cosas, estableció el sistema de contabilidad por partida doble y uniformó los registros contables mediante formatos administrativos utilizados en todas las oficinas.

⁸Luis Aboites y Luis Jáuregui (2005). *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Pérez Siller menciona que aquellas modificaciones fueron acompañadas por el establecimiento de instituciones educativas, dirigidas a formar cuadros de funcionarios administrativos, con ellas surgió una nueva generación de burócratas especializados, que junto a los miembros de las comisiones de Hacienda en el poder legislativo promovieron una mayor certeza de la administración. Al respecto, el autor señala que

una nueva generación de “diputados técnicos” y de “burócratas especializados” se hizo indispensable y se erigió una elite que dejó huellas profundas en la política financiera del Estado y se convirtió en el instrumento de la “dictadura financiera”. La lógica del funcionamiento de la maquinaria fiscal, como la de cualquier Estado moderno, impuso su dictado a los otros poderes de la república y a la soberanía popular (p. 94).

La extensión de la autoridad fiscal de la Secretaría de Hacienda fue solo uno de los retos a los que sus distintos titulares se enfrentaron. De hecho, la concurrencia fiscal fue tal vez el principal impedimento para consolidar el poder de la federación frente a los estados de la república en los años previos al porfiriato.⁹

Pérez Siller destaca la elaboración de tres cuerpos legislativos que pretendieron fomentar la concentración de facultades fiscales en la federación y el ejecutivo. En primer lugar, las leyes sobre ocupación, deslinde y venta de terrenos baldíos de las décadas de los años ochenta y noventa, que promovieron tanto la fragmentación de la tierra como su consolidación en propiedad privada, y cuyo proceso quedó a cargo del Registro Público de la Propiedad, bajo el mando del ejecutivo. A decir del autor, al proceso de adjudicación le siguió el de concentración de la tierra en pocas manos, lo que estrechó la relación entre el gobierno y las élites estatales.

En segundo lugar, se refiere al proceso para la eliminación de las alcabalas. Como es sabido, este impuesto colonial interfería en la circulación y precio de las mercancías, incluso se había convertido en un factor de competencia comercial entre los estados de la república. La dificultad en suprimir las alcabalas estribaba en que el ingreso de algunas haciendas estatales dependía hasta del 60% del impuesto, al tiempo que la Constitución de 1857 estipuló que los estados de la república eran libres y soberanos en su régimen interior, por lo que la federación no podía interferir en su estructura fiscal. En un primer momento, la estrategia fue llegar a consensos en dos conferencias organizadas con los representantes de los estados, sin embargo, estas no tuvieron el resultado esperado. Las alcabalas fueron suprimidas en 1896 por José Yves Limantour, entonces secretario de Hacienda, quien, a decir de Pérez Siller, solo cosechó los esfuerzos de sus antecesores sin darles crédito, olvidando la importancia de los actores sociales por cambiar mentalidades y crear consensos (p. 137).

Sin negar la importante influencia de los proyectos planteados con anterioridad a 1896, me parece relevante señalar que la estrategia de Limantour, que logró la eliminación del impuesto, precisamente fue un proceso de negociación y cabildeo con los gobernadores vía representantes de ejecutivos federales y estatales.¹⁰ De ahí que la iniciativa presentada al Congreso no generara oposición, pues los acuerdos ya estaban previamente pactados con el secretario.

⁹La concurrencia fiscal fue una circunstancia a la que no se le dio total solución e incluso persistió en el México posrevolucionario, tal como lo refleja Luz María Uthoff (julio-septiembre, 2004). La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. *Historia Mexicana*, 54(1).

¹⁰Iliana Quintanar Zárate (2017). *La transformación del Estado liberal durante la gestión hacendaria de José Yves Limantour, 1892-1911* (Tesis de doctorado). México, El Colegio de México.

Sobre la concurrencia fiscal, el autor destaca la participación de otros agentes recaudadores en competencia con la federación, es decir, la Iglesia y los ayuntamientos. Si bien la Iglesia ya había perdido desde hacía décadas la coacción civil para el pago de diezmo, muchos creyentes se sentían obligados a cubrir dicho pago, lo que aumentaba la carga impositiva que ya incluía la retribución de arbitrios municipales. Según el autor, aún con la concentración de facultades fiscales en la Federación, “el poder central no se propuso, no quiso o no pudo imponer una armonía fiscal, muy necesaria ante la crisis revolucionaria” (p. 160). Todavía cuando la concurrencia fiscal fue una situación no resuelta en el porfiriato, Pérez Siller menciona que la Federación conquistó mayor autonomía en buena medida por su cercana relación con “los nuevos ricos o los señores de la tierra”, e incluso menciona que la política de venta de tierras fungió como un factor de peso para la eliminación de las alcabalas en los estados del norte, por lo que “el combate contra el ‘caciquismo’ regional encontró su base fiscal mientras que se consolida el poder central” (p. 163).

Una vez analizada la reorganización de la estructura fiscal y la problemática entre la federación y los estados, se estudia la burocracia del sistema de administración fiscal. De ese modo, el último capítulo ofrece un panorama general sobre las carreras profesionales, el medio social, la formación, las redes, la integración a la administración y la participación en el mundo de los negocios de los funcionarios públicos, quienes se encontraban jerarquizados en un escalafón integrado por meritorios, escribientes, oficiales y jefes.

El autor divide en grupos a la burocracia fiscal. El primero está compuesto por diputados miembros de las comisiones parlamentarias de presupuesto, crédito, impuestos, alcabalas, aduanas, etc., ya que tuvieron un papel importante en la orientación de la política fiscal aprobada por el Congreso. Estos personajes fueron altos funcionarios, de educación positivista, en su mayoría juristas, que a decir del autor utilizaban las comisiones parlamentarias y los puestos en la Secretaría de Hacienda como “terreno para emprender el ascenso de los laberintos del poder, tejer una red de sociabilidad que garantiza su prosperidad y para ejercer la autoridad del Estado federal sobre la vida económica y política del país” (p. 184).

En seguida, se refiere a los directores, quienes tenían una relación cercana con el grupo dominante. Estos puestos, dice Pérez Siller, eran estratégicos para el buen funcionamiento de la maquinaria fiscal, por lo que fueron otorgados a personas de probada competencia. La cercanía y la competencia fueron los criterios para elegir a la burocracia fiscal federal, mientras que en los estados, la fidelidad al ministro y a los altos funcionarios serían los factores determinantes para la elección del personal. En cuanto a las administraciones del Timbre y las aduanas, el autor menciona la importancia estratégica de estas oficinas para los secretarios de Hacienda, debido a que recaudaban las principales rentas de la federación. En ese sentido, cabe destacar la reforma al sistema de administración fiscal que llevó a cabo Limantour en aras de la moralización, perfeccionamiento y eficiencia del servicio público, la cuál osciló entre el incentivo, la constante preparación y la estricta supervisión.¹¹

¹¹ Quintanar Zárate (2017, pp. 80-143); Sandra Kuntz (2002). Institutional Change and Foreign Trade in Mexico, 1870-191. En Jeffrey Bortz y Stephen Haber, *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays of Economic History of Institutions, Revolution and Growth* (pp. 161-204). Stanford: Stanford University Press; Iliana Quintanar (2020). El Estado porfiriano y la centralización administrativa (1892-1910). En María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Una historia de la idea de nacionalismo en México: actores e instituciones* (pp. 53-97). México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

El autor también se refiere a los funcionarios de algunas instituciones de moneda y crédito, como las Casas de Moneda, los bancos estatales, la Inspección General de Instituciones de Crédito y las legaciones o las representaciones diplomáticas en ciudades como Londres. Todas estas instituciones requerían de expertos y conocedores de los asuntos para ejercer los puestos y, al mismo tiempo, asegurar la eficiencia en su administración. Sobre este entramado burocrático, Pérez Siller destaca que todos sus miembros representaban y ejercían la autoridad fiscal del Estado y “en ese ejercicio desarrollan una trayectoria individual donde lazos familiares, políticos, empresariales y culturales juegan un rol tan importante como su preparación y excelencia” (p. 204).

Finalmente, el libro se centra en los miembros de las comisiones legislativas y su papel en la consolidación del poder fiscal del ejecutivo y la Federación durante el periodo de estudio. En su análisis, el autor divide en cuatro grupos a aquellos funcionarios: los de la continuidad, los de las luchas parlamentarias, los de la transición y los de la dictadura, estos últimos subdivididos en permanentes, refuerzos e intermitentes. Pérez Siller menciona que, dada la injerencia en la toma de decisiones políticas y económicas, los miembros de la última facción, denominados en su época como científicos, fungieron como una especie de poder alternativo a los ya existentes, y que al impulsar el interés de la nación en realidad impulsaban los de su grupo.

Al estudiar la organización del sistema de administración fiscal, así como la formación, preparación y participación de la burocracia del régimen de Porfirio Díaz, Pérez Siller ofrece un panorama que devela no solo el entretrejo de las relaciones entre los distintos poderes de la unión y de las entidades federativas, sino de los personajes que les dieron vida en el proceso de centralización político-económica, que sin duda fue uno de los pilares del régimen.