

sus plazas mayores. Ahí está, en contraste, el mundo anglosajón, donde el colonizador puritano construyó ciudades apartadas e intencionalmente segregadas. O la misma España, donde las plazas mayores son un diseño urbanístico renacentista llevado a cabo sobre un intrincado y denso tejido urbano preexistente, y que jamás representan la síntesis de lo urbano como lo hacen las nuestras, en el siglo XVI, en el XIX, o como lo siguen haciendo en el XXI.

Tenemos que congratularnos de que se haya publicado este catálogo de fotografías tan bien seleccionadas por sus autores. Tenemos que felicitarlos de que Lourdes Roca y Fernando Aguayo sigan trabajando con ahínco para rescatar materiales guardados y casi siempre olvidados en los acervos de los archivos. Pero, sobre todo, tenemos que agradecerles que nos están enseñando, con trabajos como éste, que la fotografía no es solamente un material precioso para ilustrar textos académicos y científicos, sino también una fuente invaluable para la investigación social. A los que hemos puesto nuestro interés profesional y nuestra afición en los apasionantes temas urbanos, las fotografías del Zócalo de la ciudad de México que hoy tenemos a la mano con esta publicación nos abren numerosas ventanas por donde explorar el pasado. Y a los que simplemente nos extasiemos viéndolas, nos harán sentir la profunda emoción de conocer una parte de la historia de esta grandiosa plaza que es el Zócalo de la ciudad de México, nuestra plaza, única en el mundo por su historia, por sus proporciones y su magnificencia, y que hoy, como desde el siglo XVI y como lo muestran las fotografías del catálogo, es de todos los que la construyen, la trabajan, la ocupan,

la caminan y así, conscientemente o no, la hacen suya.

Eulalia Ribera Carbó
INSTITUTO MORA

Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, COLMEX, México, 2003, 447 pp., cronología y apéndices.

El trabajo que ahora nos presenta Luis Aboites tiene una serie de cualidades que debemos destacar: está, en primer lugar, la labor meritoria de haber sistematizado las disposiciones de las diferentes instancias que establecieron las normas, los procedimientos y acuerdos para organizar la Hacienda Pública mexicana en la primera mitad del siglo XX. En segundo lugar me parece importante destacar la sistematización de la información en tres partes, aunque en ocasiones se dan ciertas repeticiones imposibles de evitar. El primer ordenamiento es por los números, como apunta Aboites; el segundo, por las negociaciones sobre la federalización de los impuestos, y el último responde a la necesidad de darle coherencia a la política nacional de inversión y fiscalidad, indispensable para lograr la integración del mercado y las políticas de desarrollo, como queda especificado en el texto.

Esta exposición nos lleva por la historia de las discusiones en las diferentes convenciones hacendarias, entre las haciendas municipales, estatales y federal, cuyo objetivo era lograr los consensos necesarios para su funcionamiento; así, la explicación se centra en ver cómo, a partir de ciertos

impuestos, se logró una centralización y modificación de las leyes para darle orden a la Hacienda Pública mexicana. La exposición nos lleva a recordar primero los asuntos sustanciales sobre los que se debatió durante el siglo XIX: los aportes logrados y los retrocesos que impidieron el avance de este aspecto fundamental de la formación del Estado mexicano.

El autor parte de referencias históricas de la Hacienda Pública del siglo XIX, la cual tuvo un avance significativo en 1870 con la reforma encabezada por Matías Romero; pero observa un estancamiento en los últimos años de ese periodo. No será sino hasta el proceso revolucionario que se continuarán los cambios y será a partir de nuevos acuerdos tomados entre los diferentes actores políticos y económicos. La aparición de las convenciones, las juntas de Hacienda y consultivas fueron algunas de las instancias que sirvieron para ordenar y federalizar los impuestos a lo largo de los primeros 70 años del siglo XX.

Un aspecto importante que hay que rescatar es la apertura que representa este tipo de estudios sobre la problemática, la cual queda planteada cabalmente; otra cualidad del trabajo es que abre un sinnúmero de temas y problemas que buscan estudiosos, sería imposible pedirle al autor que resuelva todo de una sola vez, así que este texto es una excelente guía de temas para empezar a estudiar la Hacienda Pública en todos sus niveles en el siglo pasado, lo que servirá para examinar mejor la consolidación del Estado mexicano contemporáneo.

El autor intenta integrar la historia fiscal y la historia social, sin ser propiamente una u otra, busca darle orden y explicación al dilema de cómo resolver uno de los problemas en la organización del

Estado mexicano posrevolucionario. Así, por medio de las discusiones y los acuerdos, trata de integrar cuidadosamente estas especialidades históricas, y deja asentadas las acotaciones necesarias para evitar ser tildado de incongruente por no abordar las problemáticas de una manera más tradicional.

Los aportes del texto son bastantes en relación con la discusión sobre la necesidad de la participación federal en el cobro de impuestos. Con el ensayo de desaparecer las alcabalas y la promulgación de la Ley del Timbre, se pensó que estaba eliminada una de las principales trabas fiscales y de mercado, pero no fue así, este tema se volvió una asignatura pendiente que causó serios problemas. Así, el cobro a la circulación permaneció de manera irregular todavía en el siglo XX. La complicación no radicó en la desaparición de las alcabalas y la creación de un nuevo impuesto, sino en darle personalidad fiscal al Ayuntamiento para sustituir un ingreso por otro, pero también para darle la capacidad de ejercer la jurisdicción de recaudación, cuestión que no se resolvió con la aparición de la Ley del Timbre, del impuesto predial y del trabajo. Además, el gobierno federal necesitaba mayores ingresos para su mantenimiento, pero lo más importante era darle coherencia al sistema fiscal y evitar los pagos dobles y/o las barreras arancelarias locales que iban en detrimento del crecimiento industrial, por lo que fue indispensable replantearse el problema para darle solución.

Otra materia, que se determina en parte por la anterior, fue la de resolver cómo se debería establecer la participación federal. Ésta había causado serios conflictos durante el siglo XIX y debería quedar definida de antemano; la simple división

de impuestos directos e indirectos entre los estados y la federación no fue suficiente, era ineludible definirlos, sobre todo, bajo las nuevas condiciones de crecimiento y desarrollo industrial que empezaba a vivir México y que obligaba a replantear el origen de los impuestos y su función. Para ello el autor nos describe casi todos los impuestos que van en ese sentido. La exigencia de establecer las reglas para el establecimiento del mercado nacional y los usos, en términos de propiedad, de la tierra, de circulación, de servicio y de bienes naturales son otros aspectos fundamentales que se abordan.

La discusión fue álgida y varios los mecanismos para resolverla; así, los diferentes gobiernos tuvieron que hacer uso de todas sus habilidades. Urgía establecer una Hacienda eficiente, ordenada y, sobre todo, clara para que el capital fluyera y los contribuyentes vieran la necesidad de pagar los impuestos, desarrollar el mercado; pero, principalmente, empezar a ver el reparto de la riqueza en beneficio del colectivo. En ese sentido se presentó la necesidad de explicar asuntos importantes, como por ejemplo la propiedad de la tierra, a cuyo análisis Aboites dedica un capítulo entero. En este punto se presentó el problema de cómo hacer realidad la reforma agraria cardenista y se tomó la decisión de crear una excepción más, el ejido, que estuvo exento del pago de impuestos. Sin embargo, el problema se agravó aún más cuando esa potestad le fue retirada al Ayuntamiento, lo cual degeneró en otros problemas, pero sobre todo en la incapacidad de las autoridades municipales de tener acceso al cobro del impuesto predial por ser un asunto de carácter federal. El proceso mencionado desembocó en una reducción constante de

los ingresos municipales en detrimento de sus propias necesidades, parecería que por fin la reforma empezó a limitar las funciones del Ayuntamiento, un logro que los liberales decimonónicos sin duda aplaudirían.

Hubo una complicación adicional cuando surgió la necesidad de definir el uso y beneficio de ciertos servicios que, en primera instancia, competían a la autoridad local, como, por ejemplo, la generación de energía eléctrica, la propiedad y el uso de las aguas que se convirtieron en problemas de difícil solución. Con ello se volvió al viejo conflicto de cómo darle autonomía al Ayuntamiento sin que se violentara la recaudación impositiva. Por un lado las excepciones, por otro el cobro federal sobre la propiedad local, y en medio el Ayuntamiento con menor capacidad de recaudación. La resolución fue en detrimento de la autoridad local que, conforme pasaron los años, vio minada su capacidad de autogestión y empezó a depender, cada vez más, de las participaciones estatales y federal. Pero es necesario rescatar que también hubo incapacidad para establecer un catastro de propiedad confiable para cubrir las exigencias municipales basadas en el impuesto predial, asunto que se ha discutido desde la primera mitad del siglo XIX y que, aún hoy día, sigue siendo una asignatura pendiente. Ambos problemas se convirtieron en aspectos difíciles de tratar y de resolver, lo que dio paso a los acuerdos tomados en las convenciones fiscales a favor de la creación del rubro fiscal de participación federal a los municipios.

Por otro lado, los estados no estuvieron exentos de estas medidas, al contrario, también sufrieron parte del embate federal, ya no en términos de propiedad, sino

en la recaudación de impuestos de ciertos productos como la cerveza, el comercio, o incluso la generación de bienes y servicios. La federación buscó y logró quedarse con una serie de impuestos que antes controlaban los gobiernos estatales, por ejemplo, el petróleo y la cerveza. Con la relación que se estableció se buscó darle mayor ingreso a los estados a cambio de la pérdida de su autonomía fiscal.

Este asunto es fundamental para la explicación de la Hacienda Pública mexicana del siglo XX. Uno de los puntos de la discusión era la participación federal; era indispensable reformar el concepto del timbre fiscal y darle una nueva dimensión, por lo que fue inevitable que los gobernantes de la federación empezaran a negociar un nuevo pacto federal. En lo fiscal, el debate estuvo centrado en la incapacidad de los estados para recaudar mayores ingresos y en el conflicto con los empresarios por los cobros locales y estatales, que elevaban considerablemente los costos de producción y circulación de sus productos. La federación cambió el orden y ahora fue ella quien se encargaría de la recaudación y entregaría a los estados y municipios parte proporcional de los impuestos federales. Así, la participación federal fue mayor que la recaudación estatal o local, lo que hizo posible el cambio, que no fue fácil, como lo señala oportunamente el autor, sino que se complicó en varios casos.

Las medidas estuvieron centradas en aspectos clave, por ejemplo el uso de recursos naturales renovables y no renovables. Con apoyo en la Constitución mexicana, los diferentes ministros de Hacienda lograron modificar los usos y usufructos de éstos: el uso del agua quedó determinado como de competencia federal, para

lo cual se creó la Comisión del Agua, pero la generación de energía eléctrica se vio favorecida por esta decisión, la federación estaba exenta del pago por el uso de ese insumo. El caso del petróleo fue similar, la discusión con el gobernador de Veracruz se resolvió en la medida en que la federación, por mandato constitucional, debería vigilar y repartir el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, por lo que el impuesto no debería quedar en el estado, sino que el mecanismo de participación posibilitaba su redistribución. Este asunto no fue aceptado del todo y costó trabajo, pero, al final, el estado de Veracruz se vio favorecido por una mayor participación de los impuestos federales.

Lo que vemos es cómo algunos impuestos que pertenecían a los ayuntamientos y a los estados pasaron a depender de la federación en un afán por ordenar el fisco nacional; todo ello basado en artículos constitucionales que permitieron ampliar la potestad federal por encima de la autonomía y jurisdicción financiera de las otras instancias.

Otro tema es el referido a la capacidad de recaudación del Estado mexicano y la necesidad de las reformas que hemos señalado hasta aquí. Aboites hace referencia puntual a este asunto y señala la cada vez menor recaudación de impuestos, aun a pesar de las reformas y los cambios señalados. Sin embargo, los secretarios de Estado señalan la modernidad de la Hacienda Pública mexicana y los avances que se han obtenido en ese sentido. Es de llamar la atención y, sobre todo, poner este asunto en la discusión, la cada vez menor recaudación fiscal resultado de las exenciones y los privilegios que gozaron diversos actores económicos durante el siglo XX.

Las dificultades se iniciaron cuando se empiezan a llevar a cabo las reformas fiscales. El ejemplo, al cual el autor dedica un espacio importante, es el referido a la propiedad de la tierra agrícola. La reforma agraria y la aparición del ejido vino a darle una característica significativa a la recaudación arancelaria; además de lo que se conoce de esta reforma, los ejidatarios recibieron la exención impositiva, lo cual vino a reducir sustancialmente los ingresos municipales, pero también los estatales y federales. Por si fuera poco, la situación se ha complicado más, ya que, cuando los servicios que proporciona una empresa son de carácter federal, las instancias de poder local y estatal no tienen acceso al cobro predial. Los privilegios estuvieron determinados por la capacidad de producción y generación de empleos, eso posibilitó el establecimiento de prerrogativas, como fue la exención temporal y/o permanente. A pesar de los avances generados por las convenciones y asambleas, la carga fiscal no estableció una relación entre los causantes y la recaudación, cada vez la carga fue mayor y el número de causantes menor, o por lo menos no creció. Esta situación provocó que la federación buscara nuevos impuestos en los servicios para cubrir el constante déficit, la alternativa fueron los impuestos a la industria petrolera, la que, a pesar de haber visto cerrado el mercado internacional a partir de 1939, tuvo salida en el mercado interno que se dio con el crecimiento económico mexicano generado en ese periodo.

La concentración de la riqueza tributaria y la baja carga fiscal son dos problemas importantes de la Hacienda Pública mexicana; por un lado, la capital del país concentró la mayor cantidad de genera-

ción de riqueza susceptible del pago de impuesto en los primeros años del siglo XX; para la séptima década aumentó considerablemente, aunque un sector importante estuvo exento de este pago, los campesinos. Por otro lado, el pago de impuestos estaba limitado a cierto sector de la población, aquellos que recibían un salario, lo que nos indica que la mayor cantidad de población estaba fuera de este sistema tributario. Eso ocasionaba una distorsión sustancial, ya que una parte reducida de la población contribuía con una parte significativa de los ingresos, pero, además, esa parte estaba ubicada en el centro del país, lo que hacía más irregular el sistema fiscal.

Las excepciones y los privilegios que se generaron en este proceso sirvieron de apoyo político al Estado mexicano, cuya consolidación era urgente, ante la situación histórica que se había vivido. Por ello la estrategia que se adoptó fue de dispensas fiscales a cambio de apoyo político y social, todo basado en un centro político que diera cauce a las necesidades de ambos sectores de la sociedad a cambio de encaminar el sistema político hacia la modernidad. Las primicias liberales, pero sobre todo los principios de la modernidad fiscal, se modificaron y se aplicaron de acuerdo con las necesidades del gobierno federal, o del partido en el gobierno, y así los principios fiscales de equidad, igualdad, obligación y redistribución de riqueza quedaron para un mejor momento.

Al final se obtuvo un avance significativo en la modernización fiscal, se amplió la base de causantes, se obtuvieron ingresos importantes que permitieron cubrir las demandas básicas del gobierno, en sus tres niveles; por fin se logró darle paso a la circulación libre de mercancías

en el interior del país y establecer el impuesto al trabajo y a la renta y propiedad como parte importante de la “nueva Hacienda federal”. Sin embargo, el resultado fue una Hacienda Pública débil, con una marcada incapacidad de ampliar la base tributaria, sustentada en la cada vez mayor injerencia federal en las finanzas estatales y municipales, que desembocó en un férreo control federal sobre los ingresos y una cada vez menor capacidad de recaudación y de autonomía de las instancias locales.

Como se puede apreciar, el trabajo es interesante en términos de asuntos vitales de la modernización de la Hacienda Pública mexicana en el siglo XX, tema de actual relevancia; además, nos proporciona los elementos necesarios para entender la discusión contemporánea y los problemas a los que se enfrentan hoy día las instancias de poder, tanto federal como estatales y municipales. A partir de esta lectura podemos entonces comprender la incapacidad del modelo fiscal para hacer frente a los cambios que se han generado, pero sobre todo a las necesidades que ya hace tiempo empezaron a evidenciarse y las soluciones temporales que los gobiernos utilizaron “para cubrirle el ojo al macho”, como se dice.

Una cuestión antes de terminar, el texto es un buen trabajo de explicación sobre la problemática y las discusiones que se establecieron por parte del gobierno federal para dar vida a un pacto federal o, en otras palabras, para establecer las bases del Estado mexicano del siglo XX. Pero nos hizo falta un análisis más fino en términos de la teoría fiscal que permite darle vida a ese Estado moderno, nos hicieron falta también referencias a algunos aspectos sobre otras haciendas nacionales, por

ejemplo, cuando se habla de la aplicación en el siglo XX del *income tax* en Gran Bretaña. Eso nos pondría en relación con la realidad fiscal del exterior y tendríamos mayores elementos de análisis y comprensión para saber en dónde estábamos y qué se hacía para mejorar en aquel momento.

El libro que comentamos es parte importante del impulso que han tenido, en los últimos años, los estudios sobre la fiscalidad en las diferentes etapas históricas mexicanas; pero persiste el problema de que, a pesar de los avances logrado en este texto, no se hace en él referencia a los modelos teóricos que las diferentes escuelas de economía política han desarrollado. Quizá es tiempo de que empecemos a vincular los datos con las teorías, una tarea tan añeja que a veces la olvidamos.

Jorge Silva Riquer
TECNOLÓGICO DE
MONTERREY-CIUDAD DE MÉXICO

Enrique Krauze, *Travesía liberal*, Tusquets Editores, 2a. ed., México, 2004 (Andanzas).

Este libro de Enrique Krauze ofrece una gama de lecturas. En primer lugar es un itinerario intelectual autobiográfico que transcurre a lo largo de los últimos 30 años y da cuenta de las batallas intelectuales del autor. Como es bien sabido, su postura se cuenta entre las más congruentes, con-sistentes, tenaces e inteligentes del pensamiento mexicano de las últimas tres décadas. A la vez, al acompañarlo en su recorrido intelectual viene a la mente el propio y, de este modo, su biografía nos conduce a reflexionar sobre nuestra propia vida y a contrastar su postura ante los grandes acontecimientos políticos y los mo-