Javier Pérez Siller, *Instauración de un Régimen Fiscal base de la oligarquía porfirista*. México: INEHRM/BUAP, 2020, 278 p.

En los años recientes, se amplió y diversificó la historiografía sobre el Porifirismo, se multiplicaron las temáticas sobre la historia económica, la historia social, la historia política y la historia cultural. Estos nuevos enfoques y temáticas muestran la diversidad de procesos históricos que se vivieron durante esos años; también, como señala el autor, los historiadores se han dejado cautivar por la eficacia de ese régimen. A pesar de esta extensa bibliografía, pocos estudios ofrecen una mirada amplia y profunda de cómo se construyó el Estado moderno capitalista durante ese periodo, así como de los factores que influyeron para lograr su hegemonía. Algunos estudios sobre el poder se centran en la figura de Porfirio Díaz, resaltan su personalidad y su gran capacidad de negociación, cooptación o represión para dominar la diversidad regional y social de esos años. En contraste, el libro que nos ocupa aborda el análisis del Estado desde la historia de la fiscalidad, examinando la maquinaria jurídico-administrativa, la compleja concurrencia fiscal entre la federación y los estados, y el aparato burocrático que se forma para su administración, con lo que nos permite comprender el papel que tiene el régimen fiscal en la consolidación del Estado.

Como sabemos, durante esos años de globalización y expansión del mercado mundial, contar con ingresos seguros y lograr el equilibrio fiscal fue una preocupación no sólo de los Estados nacionales, sino también de los países hegemónicos emergentes. Tal fue el caso de Estados Unidos que, para apoyar su sistema financiero, implementó todo un equipo de

especialistas en economía y militares para intervenir en los sistemas de contabilidad y tener una estricta supervisión de las dependencias de recaudación de impuestos en los países de Centroamérica y el Caribe. Bajo esta supervisión de sus finanzas públicas estos países esperaban ser sujetos del crédito Estadounidense.[1] Finanzas sanas fue una premisa necesaria para los países periféricos para lograr atraer la inversión extranjera y ser sujetos de crédito.

Para Pérez Siller el manejo de la fiscalidad fue un factor determinante en la construcción del Estado. En sus propias palabras, en "la fiscalidad se encuentra el corazón mismo del Estado" (p. 13), pues permitió la estabilidad y el crecimiento económico. Durante la mayor parte del siglo XIX, las crisis fiscales recurrentes representaron un verdadero límite para su construcción. Por ello, en este primer volumen, el autor examina a detalle las nuevas propuestas para impulsar la economía y los cambios administrativos que se implementaron desde la República Restaurada y durante el porfirismo. Para el examen de la fiscalidad el autor propone una periodización más amplia que abarque desde 1867, con la restauración de la República, cuando precisamente se promueven una serie de reformas para impulsar el crecimiento económico e instaurar un régimen fiscal capaz de transferir al Estado una parte de la riqueza social, lo que implicó nuevos acuerdos entre el Estado y los contribuyentes, entre el Estado y la sociedad.

Sin duda este libro, junto con los otros textos que conformarán la trilogía, permitirá comprender mejor cómo fue cambiando la dinámica interna del poder, la formación de grupos políticos y sus vínculos con la élite económica, y el papel del Estado en el fomento del crecimiento económico. Es, en definitiva, un estudio muy completo sobre la consolidación del Estado y sus diferentes actores. Diversos especialistas[2] han señalado que existen tres procesos fundamentales para la construcción del Estado moderno: los impuestos,

[1] Emily S. Rosenberg, *Financial Missionaries to the World: The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

[2] Marcelo Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994) y Juan Pro Ruíz, "Controlar el territorio, extraer los recursos: la construcción del Estado nacional en México y España", en Manuel Suárez Cortina y Tomás Pérez Vejo (eds.), *Los caminos de la ciudadanía, México y España en perspectiva comparada* (Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2010): 165-176; entre otros.

el ejército nacional y la estadística, y precisamente este libro tiene como objetivo examinar en forma detallada el primero de estos procesos, pero también observa la importancia del desarrollo y funcionamiento de la estadística fiscal como un insumo básico para el desempeño de la hacienda pública.

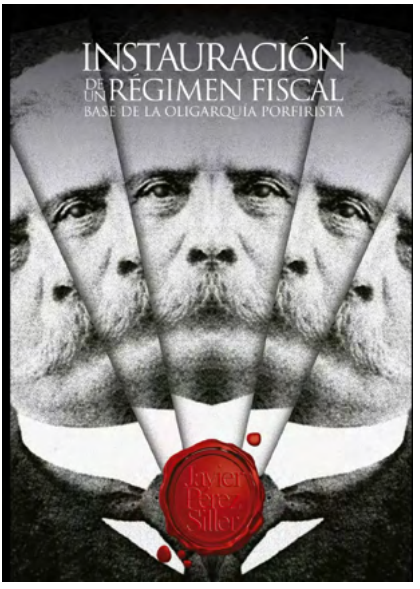
La lectura de este primer volumen muestra cómo se fue construyendo el andamiaje jurídico-administrativo del fisco federal, lo que permitió al Estado una mayor centralización. Pérez Siller examina a los agentes constructores, los cambios legislativos y reglamentarios para lograr un mejor funcionamiento de la hacienda pública, así como los procesos de negociación con los diferentes grupos de poder, tanto económicos como políticos, como es el caso de los gobiernos estatales y municipales, los grandes propietarios, la Iglesia, entre otros.

Un aporte relevante del libro es observar la fiscalidad con una nueva mirada, no solo describiendo las medidas administrativas y contables que se aplicaron para remontar la crisis fiscal recurrente del siglo XIX, como tradicionalmente lo ha referido la historiografía, sino examinando los cambios en la interacción entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y los actores sociales, y la relación del crecimiento económico con el contexto internacional. Con estos cambios el Estado logró cubrir el costo de su administración, reorientar la distribución de la riqueza, e instaurar un régimen fiscal capaz de transferir al gobierno una parte de la riqueza social.

Otro aporte del libro es su análisis del Estado desde dentro,[3] el mundo de la burocracia. El autor realiza un cuidadoso examen del diseño y desempeño de la administración hacendaria, su organización y jerarquía, las atribuciones de las distintas oficinas, así como quiénes eran los funcionarios, los empleados y qué saberes especializados fueron necesarios para su desempeño. Con ello observa la importancia de contar con un cuerpo burocrático profesional y eficaz que tuvo la capacidad de aumentar los ingresos y lograr el equilibrio presupuestal de la federación e incluso el superávit, y con ello dar confianza tanto a inversionistas extranjeros como nacionales. Estos hombres concretos son el objeto de estudio del autor, realiza una investigación prosopográfica por generaciones de los principales actores de la Secretaría de Hacienda

[3] Ernesto Bohoslavsky, "El Estado Argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas", *Revista Sociedad y Economía*, núm. 26 (2014): 17-40.

y de las comisiones parlamentarias del Congreso durante esos años, observa la formación de estos actores, su trayectoria, su desempeño, y las redes que formaron tanto al interior del Estado como con la élite económica. El detallado estudio de la burocracia y de los altos funcionarios comprueba lo que señala François Xavier Guerra: que, durante esos años, se registra la profesionalización de la administración pública.[4] Para Pérez Siller se trata de una élite de altos funcionarios especializados, puesto que su formación profesional era necesaria. "Casi todos los empleados siguieron estudios: 81 por ciento cuentan con un diploma. Son ingenieros, médicos y, más de la mitad, son abogados" (p. 180). Asimismo, examina cómo estos altos funcionarios establecieron redes al interior del Estado y con la élite económica, pasan de la actividad pública a la privada y pretenden una movilidad social, pues en las palabras del autor "utilizan la trayectoria en la administración para ejercer la política y desarrollar los negocios; ocupan puestos en diferentes ministerios, y la mayoría aspira a



construir una respetable fortuna" (p. 184). Entre los 14 secretarios de Hacienda de esos años, el autor destaca a Matías Romero, Manuel Dublán y José Yves Limantour, el primero realizó el programa de reforma más completo y ambicioso para las finanzas públicas; Dublán aplicó un plan draconiano de economías, reconoció las deudas y abrió el crédito exterior. Por su parte, Limantour concluyó el programa de Romero e innovó el campo de las instituciones de crédito, la moneda y la planificación. Fue durante la administración de Limantour (1893-1911) cuando se consolidó el régimen fiscal, y el grupo científico logró una mayor concentración del poder.

[4] François Xavier Guerra, *México del antiguo régimen a la Revolución* (México: Fondo de Cultura Económica, 1988).

En cada capítulo del libro, el autor expone los distintos procesos que implicó el cambio del sistema fiscal heredado en 1867. En principio, la problemática para los gobiernos del siglo XIX, agravada por el enorme gasto militar, fue el constante déficit fiscal. Con la Reforma, expone Pérez Siller, el problema para resolver ese déficit no dependía de medidas administrativas como reducir los gastos, aumentar los impuestos o recurrir a préstamos, medidas ya experimentadas por anteriores administraciones hacendarias; sino que era necesario establecer nuevos acuerdos entre el Estado y la sociedad, impulsar el crecimiento económico y redistribuir los excedentes de tal manera que el gobierno obtuviera los recursos necesarios para su administración. Así, los gobiernos de 1867 a 1884 redefinieron las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y de la Tesorería, centralizando y otorgándole mayores funciones a la primera. El autor explica cómo la Secretaría de Hacienda con sus distintas direcciones organiza sus funciones, también la Auditoria Contable de la Tesorería. Para ello el control de oficinas de hacienda fue fundamental, también de las aduanas fronterizas y marítimas, de las Casas de Moneda, de las oficinas de Correos y de Telégrafos, y de los nuevos centros y agencias del Timbre. Así, la administración hacendaria logró un mejor control y una mayor centralización de estas dependencias; además, la expansión territorial de sus agentes hacendarios permitió una mayor presencia de la federación en las distintas regiones del país, contribuyendo a una imagen de la nación y a una afirmación del poder central.

Pérez Siller también aborda un tema debatido por la historiografía hacendaria del siglo XIX: la delimitación de las atribuciones fiscales entre la federación y los estados. Después de realizar una reconstrucción histórica, el autor plantea el problema para la federación de transferir una parte de la riqueza producida en las regiones. Como sabemos, el gobierno federal requería aumentar sus ingresos, para fomentar la economía, impulsar la infraestructura ferrocarrilera, propiciar la inversión extranjera y nacional, y fomentar el mercado, liberalizando el mercado de tierras y de la mano de obra; por lo que era necesario establecer un régimen moderno de propiedad, suprimir las alcabalas y redistribuir la riqueza producida en las regiones, aunque ello implicara enfrentar a las soberanías regionales, élites y caciques locales. Al final los hacendados y terratenientes fueron favorecidos por la nueva legislación sobre el deslinde de terrenos baldíos

Signos Históricos, vol. XXVI, núm. 51, enero-junio, 2024, 374-379, ISSN: 1665-4420

y nacionales, pues, como lo expresa Pérez Siller, eran los artífices y pilares del régimen. Sin embargo, esta legislación significó una "guerra" contra las comunidades indígenas originarias, generando descontento y abriendo una herida en la conciencia de esta población. Para la abolición de las alcabalas el Estado llevó a cabo una larga negociación con las haciendas estatales y, finalmente, Limantour fue quien "se llevó los laureles de un combate que se mantuvo por medio siglo, para sus contemporáneos y para la historiografía resultó ser el verdadero reformador y campeón del liberalismo económico" (p. 140-141). Sin embargo, este secretario solo cosechó los frutos sembrados por el desarrollo material en una sociedad sacudida por las crisis económicas, donde el poder federal ya se había centralizado y extendido. Así, la relación fiscal entre el centro y las provincias mantuvo una larga negociación para que las segundas transfirieran una parte de sus rentas. La federación estableció, como explica el autor, primero el contingente y después la contribución federal que obligaba a los estados a traspasar a la federación un porcentaje de sus contribuciones. Con ello logró armonizar los intereses de los estados con la federación.

A lo largo de la lectura del libro observamos un gran conocimiento y un buen manejo de las fuentes primarias, como las Memorias de Hacienda, la prensa de la época y otras publicaciones. Destaca que, junto a la exposición narrativa, se presentan cuadros y gráficas, así como caricaturas de la época que reflejan muy bien los conflictos y debates que implicó la fiscalidad y en general la administración hacendaria, por lo que se puede considerar a estas caricaturas en particular no como una simple ilustración, sino como parte de la argumentación.

En resumen, el libro de Pérez Siller muestra que el estudio de la fiscalidad es fundamental para comprender al Estado y su relación con la sociedad. Para la consolidación de este era necesario contar con los recursos para su financiamiento y con ello lograr la promoción de la economía. Finalmente, este régimen fiscal permitió el encumbramiento de la oligarquía porfirista.

Luz María Uhthoff López
UAM-Iztapalapa
orcid.org/0000-0001-9721-0423
angi@xanum.uam.mx

D. R. © María Guadalupe Nieto Cuevas, Ciudad de México, enero-junio, 2024