

Javier Pérez Siller, *Instauración de un régimen fiscal, base de la oligarquía porfirista* (México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2020), 278 pp.

Antonio IBARRA

<https://orcid.org/0000-0003-0169-9979>

Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Posgrado de Economía

ibarrara@unam.mx

El régimen político liberal que caracterizó la estabilidad política de México en el siglo XIX está de nuevo en la conversación pública actual. Efectivamente, el *Porfiriato* revive sus claroscuros: apreciado por sus capacidades políticas para dar forma y contenido a la aspiración liberal de un Estado fuerte y un crecimiento económico continuo, fue denostado por sus críticos de época y estigmatizado como dictadura por el discurso posrevolucionario que sigue en la narrativa política de hoy.

Habría que hacer tres acotamientos antes de entrar en debate con el autor del libro: primero, sobre el concepto de enunciación, según el cual se designa *Porfirismo* al régimen signado por la figura del caudillo político que institucionalizó el caudillismo, al que reverencialmente se refieren partidarios y seguidores de la época, en tanto que *Porfiriato* es la dominación personalísima del mismo caudillo, pero convertido en dictador; segundo, sobre la unidad del régimen con el ciclo largo de la revolución liberal de México, que incluye los sucesivos intentos republicanos y sus pactos constitucionales (1824, 1857), los cuales devinieron en fracasos institucionales hasta que el caudillismo liberal juarista lo dotó de instrumentos jurídicos para la *instauración* de un régimen político con continuidad; tercero, sobre el régimen liberal porfiriano como un proceso de integración a la economía global y la prosperidad económica caracterizada por la desigualdad, bajo el signo de la economía moderna de mercado, que produjo crecimiento, integración de mercados, articulación global de las exportaciones y estabilidad fiscal y financiera a una economía.



Las delimitaciones ayudan, en mi opinión, a volver el rostro histórico a un régimen liberal secular, del cual el gobierno de Porfirio Díaz formó parte y, siguiendo al autor, fue “signo, consecuencia y causa del proceso de transición” del régimen virreinal al liberal. Es decir, el régimen porfirista —al que le puso fin una rebelión civilista, una saga insurreccional y una lucha armada de facciones— formó parte indisoluble del liberalismo mexicano que trascendió su propia disolución política.

Entonces, inscribir históricamente el régimen porfiriano trasciende su propia cronología, se inscribe en una larga tradición de fracasos doctrinarios, políticos y de persuasión social, que se decantó en un modelo de modernización autoritaria, el cual finalmente alcanzó las *aspiraciones de futuro* de un liberalismo modelado por las penurias fiscales, los fracasos políticos y las luchas civiles que devinieron en agresiones extranjeras. No hay duda de que el moderno nacionalismo mexicano se centró, paradójicamente, en la figura del propio presidente Díaz.

La *instauración de un régimen* es, a la vez, la afirmación de un modelo de gobernabilidad sustentado en pactos entre caudillos y coaliciones regionales, centralización política, soberanía territorial y una ciudadanía amparada por la *ficción democrática* de la representación republicana. Dicha observación, desde luego, depende desde dónde se mire la citada transición, ya sea *ex-ante* desde el ciclo secular del liberalismo decimonónico o desde la Revolución como un argumento *ex-post* sobre la naturaleza del régimen.

El libro de Javier Pérez Siller nos convoca a mirar el régimen porfiriano desde la perspectiva secular del liberalismo, como un proceso sinuoso de configuración de un régimen político que aspiraba a la consolidación de una forma de Estado y una economía de mercado. La *ventana* de esa interpretación es, en una primera entrega de tres volúmenes, la fiscalidad como ese territorio donde la economía y la política cobran sentido y definen los alcances de sobrevivencia y estabilidad de un régimen. Cobrar impuestos es, simultáneamente, ejercer el poder del Estado y construir la legitimidad política de un régimen. En otro sentido, gastar el presupuesto público es socializar los beneficios del costo de contribuir y señalar un proyecto de sociabilidad política que afirma las capacidades estatales para atender las distorsiones distributivas del mercado.

La fiscalidad liberal decimonónica padeció, como ha escrito Luis Jáuregui, una “penuria sin fin”, cuando la forma de organización del Estado liberal repartió facultades de soberanía fiscal y canceló posibilidades de ejercer una autoridad centralizada, una eficiente administración y un con-

senso entre grupos de poder alrededor de un modelo fiscal capaz de sostener al Estado y garantizar la legitimidad política del régimen.

Como nos recuerda Pérez Siller, lo importante es “apreciar el papel que jugó la fiscalidad en la historia contemporánea de México”, en tanto ejercicio de soberanía política y de crecimiento económico, sin olvidar que ello se consigue a partir de una “sociabilidad política” que implica un problema de economía política, no sólo de política fiscal. Dado que en la fiscalidad hay actores en conflicto, instituciones en tensión y agencia económica en busca de rentas, las capacidades de sociabilización política de un modelo fiscal están en el nudo de un régimen político.

Entender históricamente la prolongada *crisis fiscal* del régimen liberal, según el autor, nos obliga a “encontrar su racionalidad” como *signo, causa y consecuencia* de procesos políticos. Por tanto, su búsqueda remite a tres ejes fundamentales: el propiamente político, “la consolidación del Estado nacional”; el económico, la integración del mercado interno y la articulación con el externo; y el de la política económica, centralmente la modernización industrial.

La *crisis fiscal* es entendida por nuestro autor como una fractura entre Estado y sociedad, en tanto que aquél no es capaz de mantener la legitimidad frente a la presión tributaria y simultáneamente persuadir socialmente sobre el ejercicio de la gobernanza económica, ajustada a los principios del liberalismo doctrinario heredado.

En su caso, la fractura se manifiesta en inconsistencias en un triple nivel: ineficiencia, ineficacia e inequidad. Pero el régimen porfiriano fue, en el liberalismo secular, *eficiente* al resolver la crisis fiscal del Estado, *eficaz* en promover un modelo de modernización económica e *inequitativo* en la distribución de los beneficios del propio modelo de crecimiento. ¿Cómo entender esta complejidad sin simplificar el análisis histórico del régimen? Es el reto del libro.

Pérez Siller decidió, siguiendo la tradición historiográfica francesa, a la que se adscribe, hacer un recorrido sobre distintas escalas de interpretación: primero, la naturaleza de la crisis fiscal secular, apreciada desde el déficit presupuestario, las percepciones que produjo, los dilemas a los que derivó y la adaptación de los principios doctrinarios del liberalismo a la *gobernabilidad fáctica*. Segundo, la arquitectura institucional de la fiscalidad, la ruta de centralización política de las decisiones fiscales y los actores de dicha transición, los ministros de Hacienda y la nueva burocracia administrativa, como eficiente herramienta de un modelo de gestión que profesionalizó el

manejo de las rentas públicas. Tercero, la modificación de los términos de la gestión política del régimen federal, centralizando rentas y conculcando facultades fiscales territoriales y, finalmente, escrutando las relaciones entre burocracia fiscal, élite política y oligarquía económica y financiera. Una aproximación a un modelo histórico de sociabilidad política entre una *tecnocracia* fiscal de la época y la oligarquía económica, beneficiaria de la transferencia de riqueza que generó el modelo porfiriano de fiscalidad y crecimiento económico.

En el primer plano, la *instauración* se inscribe en la llamada Restauración republicana, esencialmente en la redefinición de la soberanía como *sociabilidad moderna* de derechos ciudadanos y obligaciones fiscales —impuestos y contribuciones— correspondientes a la riqueza, la renta o la propiedad. El actor conocido de ese nuevo consenso, el ministro Matías Romero, dio forma y contenido institucional a esa transición en su célebre *Memoria de Hacienda* de 1870. Su diagnóstico definió una reforma de competencias fiscales; el fomento industrial y el desarrollo de infraestructura con inversión privada y recursos públicos. La saga de esa política se fortaleció años más tarde, con la emisión de títulos garantizando la deuda pública, estabilizando el crédito público y recuperando la emisión soberana de moneda metálica, además de promover formas fiduciarias de circulación de riqueza.

En opinión de Pérez Siller, el resultado consistió en “tejer relaciones entre diferentes grupos sociales que participaron en la dirección de los negocios y de la política, y favoreció la integración de una comunidad de interés” (p. 58), al ser *signo, consecuencia y causa* del crecimiento económico sostenido. De esta manera, el régimen se afianzó en el *ejercicio práctico* de la política liberal ajustada a fines, apartada de la tradición republicana de división y equilibrio de poderes, soberanía y competencias territoriales federales. Y lo más importante, se recurrió a la suplantación del ejercicio popular soberano sobre los impuestos y las contribuciones, que permitió al régimen la centralización administrativa afincada en la eficiencia, como instrumento eficaz para alcanzar propósitos a costa de “una fractura en el armónico equilibrio entre los poderes”. Para nuestro autor, ello hizo de las finanzas públicas “el corazón, si no es que la cabeza” del poder del régimen, de la mano de “diputados técnicos” y “burócratas especializados”, que integraron una suerte de *tecnocracia* que movilizó la maquinaria fiscal, y que “conformaron la élite de la burocracia porfirista” (93-95).

El esquema de centralización política federal, como seña contradictoria de la naturaleza del régimen político mexicano hasta hoy, se logró para nuestro autor mediante una “armonía fiscal” que supuso la apropiación de facultades fiscales —particularmente las alcabalas— por el gobierno federal de la mano diestra de José Ives Limantour, quien “delinea la forma, infunde contenido e imprime una estética a la política fiscal del periodo que se aleja de las prácticas republicanas de sus antecesores” (p. 161). La historiografía reciente revisa críticamente ese argumento.

Finalmente, el autor nos ofrece un análisis de la burocracia fiscal que se sirvió de su lugar en la política fiscal para *socializar* políticamente, desarrollar negocios y capturar puestos de decisión que determinen el curso de la política económica del régimen. Es la *carne social* del proceso institucional de instauración fiscal del régimen. Siguiendo a François-Xavier Guerra, nuestro autor examina las biografías de empleados, funcionarios, empresarios y políticos en sus relaciones, sociabilidad y aprendizajes para configurar una densa trama de intereses que modelaron el ejercicio de la política fiscal en favor de una oligarquía financiera.

El autor muestra, quizá en el capítulo más fértil, las prácticas de reclutamiento, exclusión y penalización política a partir de biografías de burócratas y funcionarios en perfiles definidos por una maquinaria de gestión fiscal y prácticas políticas de su ejercicio: desde prolijos funcionarios persuadidos del modelo racional de administración, como Antonio Peñafiel (1839-1922) y Emiliano Busto (1844-1897), hasta disciplinados políticos en desgracia, como Felipe Buenrostro (1832-1894), quien asumió con profesionalismo la gestión de la Sección de Archivos de Hacienda. A los tres, aunque burócratas de un régimen autoritario, los historiadores les tenemos la mayor gratitud por su trabajo acucioso de documentación del proceso económico y fiscal de la época.

Las tramas de lealtad personal, integración de grupos políticos de influencia y redes dendríticas de intereses privados en la administración pública son identificados por nuestro autor en una labor prosopográfica que nos recuerda el ejercicio de François-Xavier Guerra sobre los clubes porfirianos, donde los espacios de sociabilidad política fueron eficientes medios de reclutamiento de opositores, integración de cadenas de lealtad, exclusión de críticos y fortalecimiento de grupos dentro del ministerio. Un cuarto de los directores y jefes de departamento del ministerio fueron diputados, senadores y gobernadores, con capacidades de promover leyes, gestionar cobros y favorecer a actores sociales y agentes económicos. La alta burocracia, ligada

por vínculos familiares, fidelidad política o paisanaje es ejemplificada con Eleazar Loaeza (1845-1903), quien transitara de director de deuda pública a administrador de la Renta del Timbre y, finalmente, tesorero de la nación, como lo fue su sucesor, Javier Arrangoiz (1853-1912), quien antes ejercería como director de Aduanas y de la Tesorería.

La indagatoria sobre actores nodales y secundarios quizá demande un análisis en red para articular las dinámicas relacionales en distintos momentos del régimen y observar los nodos de articulación entre *tecnocracia profesional*, burocracia funcional y empresarios del poder público, beneficiados por obras de infraestructura, concesiones bancarias, favores financieros o crédito público.

En cualquier caso, la prosopografía descrita por Pérez Siller nos da testimonio de la importancia de contar con una burocracia silenciosa y profesional, una *élite tecnocrática* persuadida de su aspiración modernizadora y una estructura política consensual que haga posible el autoritarismo fiscal mediante la connivencia clientelar entre élite política y oligarquía financiera. La imagen elegida por el autor es, sin duda, la gestión de Limantour como el *poder tras el trono* de un régimen personalista sustentado en una élite política educada, excluyente y poderosa, descalificada como *científica* por su calidad profesional frente a los viejos liberales republicanos. Esta analogía nos remite a un pasado reciente y un futuro discontinuo.

Como parte de una trilogía, el texto no es conclusivo sobre el régimen sino que, tras advertir el carácter “prodigioso y fascinante” del Porfirismo para resolver el dilema fiscal secular, deja suspendida la pregunta de si el régimen produjo a la oligarquía o bien si la tecnocracia modeló el régimen para favorecer a una minoría rentista, la cual se amparó en la figura de Díaz como una condición necesaria pero no suficiente, que tuvo un costo social y político para la continuidad de un orden político fracturado.