



Introducción

COMPRENDIENDO A LEVIATÁN: EL ESTUDIO FISCAL COMO CLAVE PARA ANALIZAR LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS HISPANOAMERICANOS EN EL SIGLO XIX

*Pablo Augusto Rodríguez Solano**

Resumen: El presente texto corresponde a la introducción a un número que hemos editado para observar, en diferentes contextos, la importancia de la Hacienda como corazón del proceso de formación estatal. Los artículos del volumen se componen de los casos de Yucatán, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Ecuador y Uruguay. Temáticamente se ha tratado de incluir un amplio espectro de sub-temáticas entre las que destacan las redes sociales, los monopolios, la deuda, la guerra y otros similares, con lo cual se pretende no solo abarcar diferentes regiones, sino también analizar los elementos que, con mayor énfasis, han sido estudiados en la discusión historiográfica sobre fiscalidad y formación estatal. Parece evidente, al final, que estamos ante un campo que debe ser profundizado, para lo cual resulta de gran utilidad la perspectiva comparativa.

Palabras claves: tributación, Estado, Hacienda Pública, guerra, deuda pública, monopolio, siglo XIX, Hispanoamérica.

Abstract: The present article is the introduction to a digest made with the purpose of analyzes, in different contexts, the key importance of finances as the heart of the State formation process. The selected articles represent the cases of Yucatán, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Ecuador and Uruguay. Meanwhile thematically speaking we are trying to review the most important topics of the historical debate about

Fecha de recepción: 03/12/2013 • Fecha de aprobación: 01/01/2014

* Costarricense. Doctor en Historia por la Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España. Es investigador titular en el *State Building Project* –<http://www.statebglat.upf.edu/>-. Correo electrónico: ragven-ger@gmail.com

finances and state formation: war, state monopolies, public debts, social networks, etc. Finally we are in the face of a very profound topic of analysis that needs to be observed through a comparative approach.

Keywords: taxation, State, public finance, war, public debt, monopolies, Nineteenth century, Hispanic America.

El presente número refleja el trabajo de un grupo de investigadores, la mayoría de ellos miembros del equipo de investigación *State Building in Latin América*,¹ que analiza la formación de los estados en Hispanoamérica en el siglo XIX. Los artículos presentados constituyen un esfuerzo derivado de varios años de diálogo de este equipo en su afán por comprender, desde distintos casos y ángulos, las dinámicas complejas que componen la conformación estatal. Se parte de la tesis de que la comprensión de las formas de control sobre los recursos de un territorio delimitado es fundamental para entender ese proceso. El punto focal de ello es analizar el despliegue institucional para el manejo de recursos, proceso orientado a reproducir una legalidad y legitimidad capaz de afirmar la autoridad de un grupo de personas, de un gobierno que, desde su posición, se arroga el derecho de hablar en nombre del “Estado”.

La discusión aquí presentada parte de tres preguntas: ¿Qué elementos actúan en la formación institucional y social de la Hacienda en cada caso de estudio? ¿Qué forma adquiere la Hacienda Pública, y qué elementos resultan claves para comprender este proceso? ¿Qué papel cumple en cada contexto la Hacienda Pública para la formación del Estado? Esto plantea la necesidad de comprender al menos tres dimensiones del proceso: el control y delimitación del territorio, que implica su definición –delimitación, tratados, catastros, etc.– y su defensa tanto interna como externa;² el control de la población, que conlleva el conocimiento de esta –censos, registros, etc.–, junto al control las instituciones de coerción; y finalmente el control sobre las instituciones y corporaciones que “tienen una voz” en el territorio a nivel local –municipios, iglesia, etc.–. A esto debe sumarse la perspectiva que ve al Estado como un espacio relacional, donde se establecen y manejan una gran variedad de relaciones sociales –familiares, de amistad, económicas, políticas, etc.– En esta introducción plantearemos un marco general para el análisis de los artículos presentados, generando algunas preguntas y complementando las perspectivas presentadas.

1 Para más detalles puede verse la siguiente página web: <http://www.statebglat.upf.edu/>

2 Aca vale la pena traer a la memoria los trabajos de Arturo Taracena, que nos recuerda que “si bien todas las regiones tienen una historia, no todas se comportan como regiones históricas. Lo hacen aquellas cuya historia está profundamente ligada al fenómeno del poder político y al hecho de que en su seno existen movimientos de esa índole, que terminan marcando su especificidad y exigiendo su soberanía”. Aspecto que sin duda se rescata en los trabajos presentados en ese número y que nos ponen de frente al tema del territorio y la formación de regiones señalado por Taracena. Arturo Taracena Arriola, “La regiones históricas. Lecciones de Yucatán en México y de los Altos de Guatemala”, en: *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina. Siglo XIX-XX*, (eds.) Juan Carlos Garavaglia y Claudia Contente (Navas de Tolosa, España: State Building in Latin America, 2011), 17.

Los artículos de este número

Elda Moreno pone especial atención al período inicial de formación del gobierno de Yucatán, en el contexto del recién independizado territorio mexicano, entre 1821 y 1825. En un territorio con una gran población indígena, y en medio del convulso ambiente político, esta autora analiza las dinámicas locales que dieron origen a los mecanismos fiscales, sostén del gobierno estatal. En ese proceso se descubre el delicado balance entre negociación y poder que se establece entre las autoridades centrales del gobierno mexicano, las locales de Yucatán y los miembros de su grupo dominante, que dio como resultado un peculiar experimento de organización tributaria, uno de los primeros intentos de una tributación directa.

Por su parte, Juan Carlos Sarazúa estudia la formación de la Hacienda estatal guatemalteca, en el período de 1826 a 1850, caracterizado por la agitación política y militar en Centroamérica, el ascenso y caída del proyecto republicano regional y la creación de cinco entidades políticas estatales. Parte, al igual que Elda Moreno, de un análisis de la recaudación, pero se concentra en el peso de las tensiones entre la cabeza del proyecto político, la Ciudad de Guatemala, y el resto de los departamentos. Este trabajo analiza el papel político de las administraciones hacendarias para mantener la unidad en medio del conflicto regional. En ese sentido, introduce el tema de la formación y evolución de la administración y sus funcionarios en la organización y éxito de las políticas fiscales.

Clara Pérez confirma y refuerza la perspectiva presentada en el artículo de Guatemala, al dejar al descubierto los fuertes procesos de negociación que siguieron a la ruptura del pacto colonial. No obstante, esta autora nos introduce otro elemento del que no debemos desviar la vista en nuestra lectura: el profundo impacto que la guerra tuvo en la formación de la política fiscal. El Salvador como unidad política tomó forma en medio de las tensiones regionales, con la amenaza constante de Guatemala, y por el influjo y competencia de las autoridades federales. Los circuitos comerciales y las dificultades geográficas presentaban un obstáculo casi insalvable para el proyecto estatal; sin embargo, la guerra fue un motor que mantuvo unificado el territorio y permitió, mediante la recaudación extraordinaria, la transferencia de poder que finalmente facilitó la consolidación de un gobierno central.

El artículo de Ileana D'Allolio lanza una pregunta importante, que de nuevo abre todo un espacio de análisis: ¿Hasta qué punto la guerra es el único elemento que debemos tomar en cuenta en la formación de la hacienda pública? La reproducción mecánica de análisis seriales induce, según la autora, a un error al enfocarse en la negociación entre actores individuales en el plano económico del Estado, centrándose únicamente en las enormes cifras de gastos militares. Mediante una revisión de la política y los negocios, en relación con la venta de aguardiente y caña de azúcar en Costa Rica, pone de relieve la influencia de diversos intereses

económicos y políticos en la maleable situación fiscal de los nóveles gobiernos. Los Estados no son máquinas, no toman decisiones por sí mismos, sino que son conformados por redes de innumerables nodos, cada uno de los cuales representa un conjunto de relaciones sociales que tiene un peso determinado por su posición, a la que todos en conjunto ayudan a articular y a modificar.

Otra dimensión del proceso de formación estatal en el siglo XIX fue el surgimiento de la deuda pública y los mecanismos para cubrirla. Este es el tema central del artículo de Pilar López, quien, partiendo de un análisis de Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX, demuestra las profundas imbricaciones entre deuda y guerra, pero no en el orden que se le atribuye de manera normal. Por el contrario, plantea que la deuda por sí misma –y no la guerra– fue el desencadenante del cambio y la organización hacendaria, de su administración y reglamentos. Lo que, posteriormente, se transformaría en el modelo para todas las demás instituciones y oficinas del Estado, demostrando que la interacción de la deuda pública iba más allá de la recaudación, tocaba todos los aspectos de las relaciones sociales y políticas en un territorio, alterando los proyectos resultantes.

Esta negociación aparece muy claramente en el trabajo realizado por Viviana Velasco, quien, partiendo de un análisis de las Juntas de Hacienda de Ecuador en el siglo XIX, descubre las discusiones, acuerdos y conflictos que conllevaba el financiamiento de las fuerzas de guerra. Al igual que los casos de Guatemala y Yucatán, existía una gran población indígena y pesadas tradiciones coloniales, concentradas en el tributo y los diezmos. Los poderes locales, al igual que en Centroamérica, gozaban de una amplia legitimidad que amparaba su posición en la organización de la Hacienda, moldeando, de manera clara, la política fiscal. Pero a diferencia de aquellos, en esta región de los Andes no correspondió a los municipios, sino a las Juntas de Hacienda –dentro de las cuales participaban los miembros de todas las corporaciones con peso político de una región– el manejo y control de los recursos fiscales. Las dinámicas regionales y la fuerza de la resistencia local son el punto a destacar en este trabajo, donde se aprecia la competencia política de los nacientes gobiernos por consolidar un poder central y la capacidad de otras corporaciones y actores de alterar los proyectos estatales.

Finalmente, el artículo de Mario Etchechury complementa la visión desarrollada por Pilar López e introduce una nueva perspectiva por considerar en el análisis general. Nos referimos al peso del escenario internacional en la conformación de la política fiscal y la hacienda estatal. El autor lleva a cabo un análisis de las intrincadas redes y negocios desarrollados a partir de la deuda pública de la República Oriental del Uruguay, entre 1857 y 1863. La deuda, en ese caso, surgió a raíz de los enfrentamientos armados y del convulso ambiente político platense de esos años. El análisis del desarrollo de la comisión mixta anglo-francesa, nacida de los reclamos de esos comerciantes en Uruguay, es la ocasión

perfecta para mostrar el peso de la diplomacia y las ramificaciones regionales e internacionales de los negocios de la deuda, que afectaron –en mayor o menor medida– a todas las nuevas repúblicas.

Hacienda Pública y Estado: análisis de algunos conceptos claves

Como señaló Schumpeter en 1954, “nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes, podemos esperar que en este campo se revelen con particular claridad la corriente principal y la contracorriente del período que estudiamos”.³ Mientras que Maurice Duverger, hablando sobre presupuestos públicos, planteó que si bien la elaboración y aplicación de un proyecto de hacienda pública impone grandes problemas técnicos y de recursos, las mayores dificultades relacionadas a cualquier proyecto de esa naturaleza son, principalmente, políticas y legales. Se trata de un asunto de poder sobre el gobierno, en la medida en que el punto central de la discusión es el control de los recursos. Pero, también, de legitimidad en cuanto la pregunta es: ¿quién tiene la autoridad y la competencia para cobrar y manejar esos recursos?⁴

La formación de una administración de recaudación hacendaria implica una determinada política fiscal, moldeada por las características de la base tributaria. En ese sentido, los estudios de hacienda están vinculados a la existencia de una *autoridad estatal*, con particular atención a la *legitimidad*. Para dar inicio a esta discusión, podemos partir de los textos de Max Weber, con el objetivo de comprender en profundidad la afirmación inicial de este párrafo y sus implicaciones. Desde el trabajo de Weber se puede apreciar una concepción cruda del *poder* que domina la conformación de un concepto que descansa en la capacidad de decisión, y a menudo en la aplicación de un grado de violencia. El *poder*, en ese análisis, se caracteriza como “la probabilidad de que un actor, dentro de una relación social, esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad”.⁵

Como consecuencia, el concepto de *Estado* de Max Weber lo define como “una comunidad que exitosamente logra reclamar el monopolio sobre la legitimidad del uso de la fuerza física en un territorio determinado”.⁶ A diferencia de Durkheim, que ve el Estado como esencialmente una institución moral, Weber

3 Joseph Alois Schumpeter, *Historia del análisis económico* (Barcelona, España: Editorial Ariel, 1994), 844.

4 Maurice Duverger, *Hacienda Pública* (Barcelona, España: Bosch Casa Editorial, 1968), capítulo dos.

5 Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York, EE. UU.: The Free Press - FP, 1964), 152.

6 Max Weber, “Legitimacy, Politics and the State”, en: *Legitimacy and the State*, (ed.) William Connolly (New York, EE. UU.: New York University Press - NYU Press, 1984), 33. Max Weber, *Conceptos sociológicos fundamentales* (Madrid, España: Alianza Editorial, 2006); Gina Zabludovsky Kuper, *Intelectuales y burocracia. Vigencia de Max Weber* (Barcelona, España: Anthropos Editorial, 2009), 29-30.

lo define por su capacidad de dominación. A partir de ello, la legitimidad será conceptualizada como la aceptación general de un orden como correcto, no solo “por la mera regularidad en el desarrollo de una acción social generada por la costumbre o por intereses [...] sino al menos también [es decir, a un nivel importante] porque esas máximas se consideran obligatorias [*geltend*] para la acción, es decir, vinculantes o ejemplares”.⁷

A partir de esos conceptos se le atribuye al gobierno, esto es, al grupo de personas en el poder que habla en nombre del Estado, la capacidad de controlar el territorio y la población, de subordinar a otros competidores. Lo que trae a colación la organización institucional y su administración, que entendemos, como lo hiciera Guillermo O’Donnell, deben ser tratadas como variables históricas, pues dependen de la contingencia del contexto. Como consecuencia, las reglas y el calificativo del régimen político son determinados por condiciones propias del momento histórico que atraviesa, lo que no les hace más o menos válidos, sino que las transforma en respuestas específicas a condiciones particulares, en un momento dado. De lo anterior podemos resumir que lo importante del estudio de la administración hacendaria no es la aplicación de las normas *per se*, sino por qué esas normas fueron o no exitosas en su contexto y qué condiciones coadyuvaron a ese desenlace.

La variabilidad está determinada no solo por la composición de la base tributaria en un Estado, sino también por las resistencias sociales externas e internas, presiones exteriores, condiciones especiales o cambiantes en el ambiente económico o político, ideas, factores culturales, etc. Según lo ha señalado Seymour Martin Lipset, la “legitimidad implica la capacidad de un sistema político de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas o apropiadas para la sociedad”.⁸ A lo que agrega que el grado en que un régimen es legítimo es consecuencia de la capacidad de resolver los temas que historicamente han dividido la sociedad, aspecto que se aborda de manera interesante en este número.⁹ De esta reflexión surgen un par de preguntas que complementan las ya presentadas en párrafos anteriores: ¿Es la violencia o la confianza el factor más importante en la aceptación general de un mandato o de una institución como legítima? ¿Es la imposición de la violencia o de la autoridad el factor que determina la consolidación de un Estado?

Michael Braddick, hablando del sistema de impuestos inglés de los siglos XVII y XVIII, señala que para llevar a cabo este tipo de análisis es preciso

7 Weber, *Conceptos sociológicos...*, 114-115.

8 Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review* (EE. UU.) 53, n. 1 (1959): 86. La traducción es mía.

9 Aunque Lipset usa esta argumentación para los “sistemas políticos democráticos contemporáneos”, nos ha parecido perfectamente extrapolable al caso de la formación de los Estados modernos latinoamericanos tras la independencia.

trascender los enfoques macro-sociológicos, de Ertman y Tilly,¹⁰ y colocarse en el nivel micro-sociológico. Esto hace necesario desarrollar un análisis más detallado de la dimensión y alcances de la legitimidad como aceptación general y consensuada de un mandato.¹¹ Ese tipo de trabajo conlleva, metodológicamente, un acercamiento a la microhistoria, que revise la realidad de la aplicación de las normas, la legislación fiscal y su aceptación o rechazo en el día a día. No obstante, este acercamiento no está lo suficientemente desarrollado, por lo que no es aún posible un análisis general que parta de ese nivel, aunque algunos de los trabajos presentados en este número son un intento inicial de ello.

Además, se hace necesario, como bien señala Jorge Vargas, explicar las diferencias existentes en la capacidad territorial del Estado de aplicar su *poder* y la desigual legitimidad regional que caracteriza a los Estados de América Latina, la cual se ha convertido, en la actualidad, en un rasgo central de la discusión sobre “estatalizad”, o falta de esta.¹² Para esto hay que trascender el análisis de los factores clásicos de la definición de ese concepto, alcanzando una comprensión de la relación entre Estados, los entramados de relaciones de poder centralizadas y los agentes que desafían su conformación en el territorio; dicho de otra manera, de las relaciones sociales que moldean el proceso mismo de formación estatal. Una serie de estudios micro-sociológicos sobre la relación entre la Hacienda y la población, por ejemplo a través de la recaudación fiscal o de la Hacienda municipal, son temas a resolver en la historia hacendística del siglo XIX en América. Esta clase de estudios permitiría construir un marco general para el análisis, lo que sería una importante contribución para comprender las relaciones estado-sociedad civil en la América Latina del siglo XXI.

Relaciones sociales y Estado: el entramado de poder en funcionamiento

Los trabajos acá presentados son un esfuerzo importante para entender cómo los conflictos y resistencias sociales tienen un efecto directo sobre la legislación fiscal, las instituciones hacendarias y sus métodos y sobre la existencia misma de un poder central. En ese sentido, no se comprende la formación del Estado separada de las profundas interacciones sociales que se producen en el contexto diario de negociación y conflicto que define sus límites, alcances y deficiencias: no se trata de una cosa o una máquina conformada de aparatos.

10 Véase: Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1997); Charles Tilly, *Coertion, Capital and European States, AD 990-1990* (Oxford, Inglaterra: Basil Blackwell, 1990).

11 Michael Braddick, “Fiscal transformation and political compliance: England (1550-1700)”. Presentado en el *workshop Fiscal Questions and State Building in Latin America*, organizado por el Proyecto *State Building in Latin America*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España, el 23 de noviembre de 2009.

12 Jorge Vargas Cullel, “Conference on Stateness in Latin America in the 21th Century: Conceptual Challenges”, presentado en la actividad: *Stateness in Latin America in the 21th Century: Conceptual Challenges*, Santiago de Chile, marzo de 2012.

Trabajos como los de Mario Etchechury y Alejandro Rabinovich, para el Río de la Plata, han puesto de relieve preguntas claves, que aunque no atañen directamente a la Hacienda, si proponen una forma de análisis que resulta altamente interesante en la perspectiva que intentamos perfilar en estas páginas. Partiendo de un abandono de las escalas de análisis “nacional” y “provincial”, se concentran en las relaciones, alianzas y pactos que se entretajeron entre los líderes militares de la región, poniendo énfasis en la capacidad de estos para contestar, a las autoridades institucionales, a través de cuerpos militares milicianos. Rabinovich llama la atención sobre la capacidad de estos cuerpos de formar poderes móviles y autosuficientes que retaron la capacidad de un hipotético estado para controlar el territorio –creando pseudo-estados sobre la marcha–. Sin utilizar la categoría de caudillismo, a la que ambos autores rehúyen por considerarla inadecuada, caracterizan un proceso enmarcado en un complejo juego de políticas facciosas, que no se haya limitado por las clásicas fronteras entre campo y ciudad, sino que atraviesa el entramado social en todas direcciones.¹³

Los casos estudiados en este número por Juan Carlos Sarazúa, Clara Pérez, Ileana D’Alloio y Elda Morena demuestran que dicho análisis es compatible –con sus obvias adaptaciones– al contexto de la región del sur de México y Centroamérica.¹⁴ En esos lugares, la conformación de un poder central fue contestada por una amplia variedad de actores políticos y económicos. Algunos bien identificados en círculos de poder en los consulados y otros grupos de interés en los municipios, estudiados por Jordana Dym y Xiomara Avendaño.¹⁵ Otros menos claros y coyunturales, pero no por eso menos organizados e importantes; tal es el caso de los grupos indígenas y ladinos que, en distintas ocasiones, fueron la base de movimientos políticos, como el de La República de los Altos en Guatemala.

Mario Vázquez señala, en esa dirección, al criticar los trabajos de Dym y Avendaño, cuando apunta que, al centrar todo el análisis en la autonomía de

13 Alejandro Rabinovich, “La máquina de guerra y el Estado: el Ejército de los Andes tras la caída del Estado central del Río de la Plata en 1820”, en: *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX*, (eds.) Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz y Eduardo Zimmermann (Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones, 2012). Mario Etchechury Barrera, “Una guerra en busca de sus autores. Algunas notas metodológicas sobre la conflictividad regional en el Río de la Plata (1836-1845)”. Presentado en el *workshop Justice, Violence and State Building*, Quito, Ecuador, 9 de octubre de 2012.

14 Sobre esto pueden verse también: Juan Carlos Sarazúa, “Fuerzas guerreras para defender al Estado: Guatemala (1823-1866)”. Presentado en el *workshop War, Violence and State Building*, San José, Costa Rica, 17 de agosto de 2011. Clara Pérez Fabregat, “Construyendo el Estado desde la región: el puerto de La Unión y la configuración del espacio económico del oriente salvadoreño (1840-1855)”. Presentado en el simposio *La formación de las estructuras fiscales en América Latina: legado colonial, regulaciones liberales, formas federativas, siglos XVIII-XIX*, quintas jornadas de investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica - AUDHE, 24 de noviembre de 2011.

15 Jordana Dym, “Bourbon Reforms and City Government in Central America (1759-1808)”, en: *Politics, Economy and Society in Bourbon Central America (1759-1821)*, (eds.) Jordana Dym y Christophe Belaubre Boulder (Colorado, EE. UU.: University Press of Colorado, 2007); Xiomara Avendaño Rojas, *Centroamérica entre lo antiguo y lo moderno. Institucionalidad, ciudadanía y representación política (1810-1838)* (Barcelona, España: Publicaciones de la Universitat Jaume I, 2009).

los municipios, muchos investigadores dejan por fuera otros actores y procesos “no estatales”, atribuyendo todo el peso de las decisiones y consolidación de los Estados a esos cuerpos locales.¹⁶ Por lo que se rescata que, tras los acontecimientos de 1812, se hizo tangible que no existía un poder central o estatal consolidado, sino una multiplicidad de actores compitiendo en un contexto amplio y amorfo. Según afirma Janice Thompson, para el espacio euroamericano, la violencia producida por agentes no estatales se conserva como un factor permanente, al menos hasta fines del siglo XIX.¹⁷

En este número se avanza en la comprensión de ciertas inquietudes que se desprenden de lo que se ha señalado anteriormente. Queda de relieve el hecho de que los Estados son resultado de un continuo proceso de negociación entre todos los actores de un espacio territorial, que son competidores tanto entre ellos mismos como también lo son de un poder central. Esto no excluye la discusión y el conflicto, pero tampoco el consenso como reconocimiento tácito de la existencia de intereses que superan las diferencias, como en los casos chileno o el costarricense. Tal proceso de formación no puede desprenderse de su contexto, donde ciertamente se diferencian con claridad las características de espacios disímiles, lo que es plenamente apreciable en el caso grancolombiano y guatemalteco. Por su lado, en una región geopolítica extensa y de amplia circulación, como el Río de la Plata, el cambio y radicalización acelerada de las ideas y acciones se vio alimentado por la guerra permanente que tendió a la atomización de los conflictos y actores, aspecto que también es apreciable en el caso de la Gran Colombia. Mientras que en espacios mucho más reducidos, como Centroamérica y Yucatán, un contexto signado por la recepción pasiva de la independencia, las continuidades coloniales y los conflictos faccionales de base municipal llevaron, más temprano, a configuraciones institucionales centralizadas, aunque no por ello más exitosas o estables. En el caso chileno, el acuerdo explícito entre los sectores económicos –comerciales y hacendados–, acompañado por una rápida integración al mercado internacional, facilitó la centralización del poder. Mientras que, en el ecuatoriano, ese proceso pasó por una compleja negociación entre los espacios locales, regionales y centrales, arrastrando pesadas tradiciones coloniales y, como en Guatemala y Yucatán, con la existencia de una gran población indígena excluida de todas las decisiones.

Esto nos pone de frente a una importante constatación: el proceso de formación estatal no es lineal, no se trata de una construcción sin retrocesos o variaciones sujetas a la contingencia. Con estas condiciones, el estudio de la Hacienda como institución nos muestra la profunda interacción social que subyace al proceso de formación del Estado. No se oculta al lector que las

16 Mario Vázquez Olivera, *El imperio mexicano y el reino de Guatemala. Proyecto político y campaña militar (1821-1823)* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica - FCE, 2009), capítulo dos.

17 Sobre el tema se puede revisar Janice Thompson, *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe* (Princeton, EE. UU.: Princeton University Press, 1996).

definiciones clásicas apuntan precisamente a esto, en la medida que afirman el monopolio legítimo de la violencia como eje central que mantiene unido dicho concepto y, en ese sentido, a la institucionalidad y su control del territorio como consecuencia lógica y *sine qua non* del proceso de estatalidad; todos aspectos que demandan un gran manejo y circulación de relaciones sociales. Lo que acá se discute no es la validez de esos argumentos, sino la necesidad de rescatar, desde el estudio de la fiscalidad, la amplitud de la dimensión social de ese proceso. Como lo apunta Rabinovich: “la realidad política no fue signada por la instauración lineal de un orden estatal determinado sino por el afrontamiento [...] de una multiplicidad de proyectos divergentes, algunos de los cuales prosperaron mientras que la mayoría sucumbió”, el resultado fue signado más por el pragmatismo y el enfrentamiento que por una teoría o modelo.¹⁸

Las bases fiscales del Estado en la América Hispana en el siglo XIX

Todos los Estados nacidos del espacio colonial hispano poseen antecedentes institucionales, políticos y culturales similares, al haber formado parte de una misma unidad política. En el transcurso del siglo XIX hablamos de una transición fiscal que significó una dinámica de pervivencia/cambio de la herencia de ese pasado. Las antiguas colonias tenían, con algunas excepciones, una dependencia de los estancos –monolios reales sobre productos específicos, entre los que destacaron el tabaco y el aguardiente y a los que se sumaron la sal, el papel sellado, la pólvora y el salitre–. Es la transformación de estas condiciones lo que marca la conversión de esos espacios coloniales en repúblicas, a fines del siglo XIX.

En las primeras etapas de organización tras la independencia, las llamadas “contribuciones directas” no llegaron a tener peso decisivo sobre la masa de los recursos recaudados. Solo en el siglo XX los Estados de la América Hispana lograron ensayar, de manera progresiva, la promulgación de impuestos directos sobre el capital o la propiedad con resultados muy disímiles. Algunas excepciones para el siglo XIX, excluyendo unos casos en México, fueron Buenos Aires, Santa Fe y Colombia, en particular a partir de la década de 1850. Otros sistemas de “contribución directa” que existieron, pero que se encontraban muy lejos de una pretendida “modernidad”, fueron: la capitación y tributación indígena en casos como el de Yucatán, Ecuador y Guatemala; y los derechos de secuestro o imposiciones obligatorias para campañas militares.

Por su parte, el diezmo era una forma de contribución directa antigua. Fue un impuesto fijo a la producción agropecuaria del 10% cobrado para mantener a la Iglesia. Era parte del orden del antiguo régimen heredado al período

18 Rabinovich, 4.

independiente y representó una pieza clave en los primeros enfrentamientos entre los nacientes Estados y esa institución. Al grabar la producción, el diezmo retrasó el surgimiento de impuestos directos sobre esta, lo que limitó los rubros disponibles para la Hacienda. Esta condición ayudó a mantener una recaudación basada, principalmente, en rubros indirectos, como estancos y alcabalas a la importación. Asimismo, planteó una dificultad importante para la organización hacendística y la política fiscal, ya que los gobiernos debían vencer la influencia de esa institución, lo que implicó la transformación progresiva de patrones culturales antiguos.

Dicho esto, debemos hacer notar que la característica más importante de la Hacienda en los Estados hispanoamericanos durante el siglo XIX fue su dependencia de los impuestos indirectos, sobre las importaciones y el consumo. Con lo que el financiamiento de la Hacienda estatal recayó sobre la población de manera indiscriminada, es decir, la recaudación se hizo de forma dispar, sin hacer diferencia entre ricos y pobres. No se había desarrollado la capacidad de hacer frente a los grupos dominantes que regían el Estado, ni se había alcanzado una base mínima de recursos administrativos que permitieran llevar a cabo la tarea de recaudar adecuada y diferenciadamente –catastros, censos, etc.– Por lo tanto, cuando nos referimos a transición fiscal hablamos de dos modalidades. Por una parte, de la transformación progresiva de la base impositiva, desde los monopolios e impuestos antiguos a un sistema de nuevos impuestos amparados en un sistema republicano, principalmente basado en los impuestos indirectos de comercio y a la importación en mayor medida.¹⁹ Por otra parte, un sistema de administración amparado en una legalidad y derecho público –regulado y protegido por instituciones estatales consolidadas– y progresivamente menos en normas cosuetudinarias, donde primaba el funcionamiento de redes sociales, corporaciones locales e intereses privados.

Este modelo no estuvo exento de retrocesos y situaciones mixtas, precisamente por su inestabilidad. La falta de herramientas bien construidas para controlar la Hacienda hizo que los gobiernos no tuvieran una idea clara de los ingresos, ni siquiera de los gastos, los cuales fueron en la mayoría de los casos aproximados. No obstante, como hemos apuntado, todas las Haciendas americanas dependían, en mayor o menor medida, de los mismos rubros: monopolios, derechos sobre la tierra y los títulos de propiedad, alcabalas sobre la compra y venta privada de la tierra, derechos sobre la importación y exportación, derechos extraordinarios y empréstitos. Como puede apreciarse en los trabajos de esta publicación, lo que primaba era la carencia de recursos ordinarios, capaces de solventar los gastos del Estado. La complicada maraña de leyes, cálculos y sistemas llevados a cabo por oficinas sin reglamento, regidas por la costumbre y las relaciones a su interior, dificultó cualquier trabajo de recaudación. Esta

19 Juan Carlos Garavaglia, “Algunos aspectos preliminares acerca de la ‘transición fiscal’ en América Latina (1800-1850)”, *Illes i Imperis* (España) 13 (2010): 159-192.

condición hizo de los recursos extraordinarios, en especial de los empréstitos internos demandados para la guerra, la fuente de la llamada “deuda pública”.

Las demandas financieras obligaron a los gobiernos a generar papeles de deuda. Estos eran recibidos por los comerciantes, o en su defecto por los empleados públicos y militares –tras lo cual eran cambiados, en efectivo, por los comerciantes–. Circulaban a un valor nominal predeterminado y poseían un interés fijado por la capacidad que el Estado poseía para pagar los intereses en el tiempo acordado. Su valor era sensible a esa relación, por tanto, en el momento en que había menos capacidad de pago, su valor real se ubicaba por debajo de su valor nominal en los mercados locales, al caer los intereses. El negocio de los especuladores era comprar papeles de deuda por debajo de su precio, sabiendo que el Estado se encontraba obligado a aceptarlos por su valor nominal. Con dichos papeles se acostumbró, entonces, pagar impuestos –de exportación e importación–, negocios de tierras –alcabalas y títulos–, entre otros rubros. El resultado fue que ingresaba en las cajas de Hacienda menos efectivo y cada vez más papeles, lo cual generaba más necesidad de estos, al no tener metálico para el pago de sus obligaciones.

Para comprender el papel de la deuda en la conformación de la Hacienda Pública en el siglo XIX, hay que partir de la dimensión relacional del negocio de crédito público. La deuda trascendió la lógica de los mecanismos financieros, o del mero uso de la fuerza para asegurar el cobro de ese dinero. Nos referimos al crédito como un elemento asociado a la legitimidad y no solo como mecanismo de financiamiento. Solo en la medida en que el gobierno logra convencer a los sectores económicos poderosos de que pueden obtener ganancias a partir de la deuda pública –realizando negocios y garantizando además el pago de la misma– se aseguraron esos recursos extraordinarios, consolidando, en el camino, un mercado de deuda pública. En un periódico de la década de 1850, en Costa Rica, se explicaba de manera muy clara esta condición al afirmar que “el prestigio del gobierno es un verdadero capital, que como todos los capitales que están basados sobre la confianza, como el crédito, está sujeto a las alternativas de la alza y baja”.²⁰

Esto sucede mediante una compleja negociación, donde esos sectores son cooptados en el servicio público mediante las instituciones del Estado y los negocios de la Hacienda, como puede apreciarse en los trabajos de Ileana D’Alloio, Elda Moreno y Mario Etchechury. Asegurándoles a estos, el único negocio rentable que cualquier gobierno de la época podía asegurar: la participación en la recolección y manejo de los recursos del Estado, incluida la tierra y los rubros de recaudación. Uruguay, por ejemplo, llegó al punto de arrendar todos los rubros de la Hacienda estatal, incluida la aduana. Con el motivo de regular y controlar ese negocio, dando al mismo tiempo más garantías para su funcionamiento, los gobiernos crearon instituciones de coerción y protección, y mecanismos

20 *Boletín Oficial del Gobierno de Costa Rica*, “El principio de autoridad de A. M. Troplong”, año 3, No. 239, 12 de noviembre de 1856, 527.

financieros incipientes adaptados a sus propias condiciones, los cuales, con la práctica, alcanzaron un alto grado de perfeccionamiento.

En el contexto de sociedades con bajo nivel de circulante, a medio camino entre economías abiertas –comerciales– y cerradas –de subsistencia–, los papeles de deuda llegaron a ser un medio sustitutivo del metálico.²¹ Los beneficios del negocio del cambio de papeles de deuda recayeron, mayoritariamente, en los comerciantes, hacendados y demás poderosos, quienes, involucrados en sus actividades, fueron atraídos por la posibilidad de especulación. No obstante, trabajos más detallados permitirán ver las aristas de un negocio donde las comunidades campesinas, pequeños y medianos productores, pudieron alcanzar algún grado de beneficio, lo que se nos oculta, generalmente, por la limitación de las fuentes de que disponemos –fuentes oficiales, en su mayoría–.

Estos mecanismos funcionaron de manera muy diferente según el caso, como puede verse al comparar los artículos sobre el aguardiente en Costa Rica y la deuda en Uruguay, donde podemos constatar algo más: las condiciones socio-económicas que moldearon las características de la política fiscal, en cada caso, en el arrendamiento de rubros de Hacienda, por ejemplo, facilitaron o dificultaron el proceso de centralización del poder estatal al plantear formas diferentes de aproximación al tema del financiamiento y función del gobierno. Estos sistemas hicieron de la deuda un aspecto clave, tal vez más importante que los rubros normales de ingreso, puesto que gracias a estos sistemas de endeudamiento se puso en marcha un doble movimiento: el primero implicó el perfeccionamiento de las instituciones y legislación hacendaria de cara a la necesidad de pagar las deudas, puesto que esto representaba tanto el “honor” del Estado como una forma importante para cubrir sus necesidades extraordinarias; el segundo es un proceso de interdependencia recíproca entre comerciantes, hacendados, otros hombres de recursos, comunidades y el gobierno; este permitió la consolidación de sus instituciones y poder, afianzando la creación de una esfera estatal.

Sin embargo, conforme fue pasando el tiempo, de manera diferente para cada caso, los gastos extraordinarios fueron decayendo sustituidos por los gastos ordinarios, especialmente de importación y exportación de productos. Esto es muestra de un proceso constante de construcción y consolidación no solo de las oficinas hacendarias, sino de mecanismos, reglamentos y –más importante aún– de la autoridad de los gobiernos, quienes progresivamente podían cumplir sus funciones. La mayor capacidad de cobro y fiscalización de la Hacienda implicó una menor necesidad de expedientes extraordinarios de deuda. Esto es parte de la transición fiscal a la que hemos hecho referencia, la marca más clara de la formación del Estado en los casos estudiados.

21 Samuel Amaral, “Las formas sustitutivas de la moneda metálica en Buenos Aires (1813-1822)”, *Cuadernos de Numismática* (Argentina) 8, n. 27 (1981).

Los trabajos de Pilar López y Mario Etchechury muestran la importancia de los mecanismos de deuda, el alto grado relacional del proyecto estatal en América y el peso de la política internacional en el desarrollo de la Hacienda estatal en cada caso. La relación de deuda y gasto en estos proyectos obligó a la continua reestructuración de la organización hacendaria; la constante suspensión de los pagos de la deuda –interna y externa– produjo fuertes tensiones que generaron, en más de una ocasión, el peligro de intervención, como en el caso de México. En el caso uruguayo una activa política exterior se manifestó en las características de la política fiscal y sus instituciones. En todos los casos, la mecánica “deuda-guerra-dueda”, apuntada por Pilar López, incentivó los negocios y la dependencia entre gobierno y comerciantes, convirtiéndose en un motor para el avance y consolidación de la Hacienda.

En ese sentido, los artículos presentados en este número poseen, en mayor o menor grado, dos posiciones conciliables entre sí. Algunos ponen un énfasis en los siguientes temas: la formación de las instituciones militares, el papel del gasto bélico y la deuda resultante para la creación y evolución de la Hacienda Pública. Le otorgan, en su análisis, un papel complementario, pero indisociable a las relaciones sociales. Mientras que otros trabajos, sin negar la importancia del gasto militar, las deudas y la formación de instituciones coercitivas en la formación de la Hacienda Pública, dan énfasis a la construcción de política fiscal en términos relacionales. Esto significa comprender el proceso de formación estatal a partir de las relaciones sociales que se establecieron en el proceso de negociación para la formación de un gobierno y su política fiscal.

Se plantea, con ello, una posición crítica a la visión de Miguel Ángel Centeno,²² al proponer la vuelta progresiva hacia formas más sociales de analizar los datos fiscales en Hispanoamérica. Se trata de estudiar los procesos subyacentes a los números y comprender que ningún gobierno puede sostenerse solo por medio de la fuerza, puesto que la creación y evolución de sus instituciones depende de algo más que solo la presión fiscal por recursos. Es necesario un complejo proceso de negociación, cuyo corolario es una transferencia constante de poder desde los planos locales hacia el central del gobierno, cabeza del Estado –lo que es un elemento común al análisis de todos los autores–. Se privilegia, en todos los artículos, la forma, características y evolución de las relaciones sociales a lo interno de ese proceso de negociación, de ahí la figura de *transferencia de poder*, y la importancia de comprender el papel de la legitimidad en este.

22 Miguel Ángel Centeno, *Blood and debt. War and Nation-State in Latin America* (Pennsylvania, EE. UU.: Pennsylvania State University Press, 2002).