



GUERRA Y DEUDA EN EL SALVADOR: UNA REVISIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA (1826-1835)

*Clara Pérez Fabregat**

Resumen: La ruptura del pacto colonial dio paso a la construcción de los Estados-nación centroamericanos. La institucionalidad salvadoreña se apuntaló a partir de la Hacienda Pública cuya configuración fue un complejo proceso de negociación y conflicto entre los sectores dominantes en el contexto histórico de la primera guerra federal que influyó decisivamente por las necesidades inminentes de la contienda.

Palabras claves: Hacienda Pública, tributación, guerra, El Salvador, Estado, deuda pública, siglo XIX.

Abstract: The breakdown of the colonial pact led to the construction of the Nation State in Central America. The bases for the institutions in El Salvador came from public finance in the context of constant war. The final form of these institutions was the product of a complex process of negotiation and conflict between the dominant sectors in the historical context of the federal War.

Keywords: public finance, taxation, war, El Salvador, State, public debt, Nineteenth century.

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

* Española. Magister por la Universitat de Barcelona, España. Miembro colaborador del Taller de Estudios e Investigaciones Andino-Amazónicas - TEIAA, grupo de investigación consolidado, Generalitat de Catalunya, 2009SGR1400. Correo electrónico: claron8@hotmail.com

Introducción¹

El establecimiento de un orden estatal exige, en el contexto de la construcción del Estado-nación latinoamericano, el control por parte de un grupo dirigente de los recursos fiscales que faciliten el despliegue institucional. Los grupos dominantes, que lideraron el proceso de independencia de la antigua provincia de San Salvador, tuvieron que hacer equilibrios para subsistir fiscal, económica y políticamente. La huida de capitales y empleados públicos dejó a la antigua Capitanía General de Guatemala sin capital humano ni económico; situación que empeoró tras la guerra contra las tropas de Iturbide en 1822.²

Las antiguas provincias del Reino de Guatemala se constituyeron en la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica con la esperanza de poder introducirse en el concierto de naciones, como sus pares latinoamericanos. Cada nuevo Estado debía colaborar al sostén del gobierno federal con una cuota de recursos fiscales; pero con las arcas estatales vacías el sistema se hizo impracticable y pronto se convirtió en una bomba de relojería que estalló en 1826. El conflicto, en pos de aumentar la soberanía y la jurisdicción de las partes, enfrentó a las autoridades federales aliadas a los sectores conservadores guatemaltecos con los líderes liberales de El Salvador, Nicaragua y Honduras, encabezados por Francisco Morazán. Con el fin del conflicto, en 1829, llegó el intento de recuperación económica y el orden social para restituir la gobernabilidad alterada.

Así, los primeros pasos del despliegue institucional del Estado salvadoreño, en la década de 1820, estuvieron teñidos por la guerra y la pugna entre las autoridades salvadoreñas y federales por conservar mayores cotas de soberanía, principalmente en la arena de la Hacienda Pública. El objetivo de este artículo es analizar las características básicas de la incipiente Hacienda Pública salvadoreña –por ser un aspecto clave en la dinámica de la formación del Estado moderno—³ a partir de las relaciones sociales de dominio cuya correlación de fuerzas se dirime en el ámbito fiscal; más allá de las leyes, decretos y reglamentos que esconden la cotidianidad en la aplicación de los procesos.

El abordaje de este problema exige considerar: primero, el marco del conflicto armado, puesto que el territorio salvadoreño fue el escenario del mismo; segundo, las características de la Hacienda salvadoreña y su imbricación con la

1 Este trabajo se enmarca en el proyecto de tesis doctoral titulado “San Miguel y el oriente salvadoreño: ¿una región dentro del Estado? Una mirada al proceso de la construcción del Estado de El Salvador (1780-1865)”, dirigido por Pilar García Jordán y Antonio Acosta, e inscrito en el programa de “Sociedad y Cultura” de la Universidad de Barcelona.

2 Héctor Lindo Fuentes, *La economía de El Salvador en el siglo XIX* (El Salvador, San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos - DPI; Consejo Nacional para la Cultura y el Arte - CONCULTURA, 2002), 69-71.

3 Sobre el problema de la Hacienda Pública salvadoreña y centroamericana, véase. Pedro Antonio Escalante Arce y María Eugenia López Velásquez, *Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado de El Salvador* (El Salvador, San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos - DPI; Superintendencia de Competencia, 2008).

Hacienda federal. Se sostiene la idea de que la Hacienda Pública se configuró a partir de la negociación entre el grupo dirigente y algunos individuos a título personal en el marco de la guerra, limitando de esta forma un mayor despliegue estatal en la post-independencia. En consecuencia, en primer lugar, se describen la estructura y las bases de la Hacienda salvadoreña; en segundo lugar, se exponen los principales ingresos y egresos durante el período estudiado y, finalmente, se analiza la deuda pública en su etapa originaria.

El marco temporal de estudio coincide con el inicio de la contienda, en 1826, y finaliza en 1835, coyuntura en la cual se produce una reconfiguración político-administrativa al imponerse el Distrito Federal en la ciudad de San Salvador. La reconstrucción de la primigenia Hacienda Pública salvadoreña, y los principales problemas fiscales enfrentados por esta, es posible a partir de los datos encontrados en el fondo de la federación en el Archivo General de San Salvador, en el Archivo General de Centroamérica de Guatemala, la correspondencia de los diplomáticos británicos y franceses existentes en el archivo del *Foreign Office* y del *Ministère d'affaires Etrangères* y la documentación publicada en periódicos de la época.

La incipiente formación de la Hacienda Pública salvadoreña

La estructura político-administrativa salvadoreña fijada en la constitución de 1824 nació estrechamente vinculada a la organización federal en tanto que, por ley, era aquella la que debía aportar parte de las finanzas y soldados de esta. Sin embargo, las exigencias de la guerra alejaron la práctica de la teoría. A continuación se analizarán las particularidades de la estructura hacendística salvadoreña en cuanto a su administración y agentes, y el influjo que sobre esta tuvo la Hacienda federal.

En la Asamblea Federal Constituyente, en 1823, se determinó que los rubros bajo control federal serían los impuestos aduanales, las rentas estancadas de la pólvora, el tabaco y el correo,⁴ además de una cuota asignada previamente a cada uno de los Estados.⁵ En la primera constitución de El Salvador de 1824, se estableció que la Hacienda Pública estatal consistía en las tierras baldías y en los productos de futuras contribuciones directas o indirectas.⁶ Lo que a primera vista pudiera parecer una institucionalidad desordenada y caótica fue un sistema con una lógica interna basada en la negociación que favoreció a los sectores mercantiles de la sociedad salvadoreña.

4 El estanco es una práctica de origen colonial que consistía en reservar exclusivamente las ventas de algunas mercancías o géneros, fijando los precios a que se habían de vender.

5 Xiomara Avendaño Rojas, "Fiscalidad y soberanía. Dos puntos críticos del gobierno federal en Centroamérica (1824-1838)", *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* (México) 17, n. 67-68 (1996): 109.

6 *Constitución de la República de El Salvador*, Capítulo XI, 1824.

Por lo que se refiere a los ingresos, sabemos que, entre 1823 y 1826, el Estado salvadoreño recaudó por un corto tiempo, por decreto de 1823, un impuesto sobre la renta⁷ de todos los ciudadanos y la alcabala interior, de origen colonial, que gravaba las transacciones comerciales hechas por tierra. Ante la necesidad de mayores recursos, y mientras el gobierno federal negociaba un empréstito de 5 millones de pesos en Europa, las autoridades recurrieron a los fondos de las capellanías vacantes, los fondos de cofradías, obras pías sin cumplir, curatos vacantes, depósitos y caudales pertenecientes a españoles emigrados o ausentes y, sobre todo, a las rentas federales en territorio nacional.⁸

La principal oficina fue la Tesorería General, aunque en los últimos años de la guerra, 1828, la Tesorería del ejército centralizó toda la Hacienda Pública.⁹ Sobre el terreno, las funciones de recaudación recayeron, según la tipología de los impuestos, sobre el gobernador departamental y, a su vez, sobre las municipalidades, las guarniciones de los puertos y otros agentes sociales destinados a ese fin. No hubo, en términos de una burocracia moderna, un conjunto de individuos especialmente encargado de los asuntos públicos movido por un interés universal.¹⁰

Abordar el tema de la Hacienda Pública salvadoreña obliga a hacer un alto en la Hacienda local que fungió, hasta bien entrado el siglo XIX, como uno de los pilares del Estado salvadoreño. Con el influjo de liberalismo gaditano, las municipalidades ejercieron un rol protagónico en la gestión pública ante el desierto administrativo. Siguiendo con una práctica de corte colonial, la salud, la educación y la policía corrieron a su cargo como se describió en el *Reglamento de las Diputaciones Provinciales y Cabildos* de 1813.¹¹ La dinámica bélica confirió mucho poder al gobernador departamental y a las municipalidades que, por su incidencia en el ámbito local, facilitaron las tareas de reclutamiento y captación de recursos.

El cuerpo de empleados públicos –gobernadores, alcaldes, comandantes de guarniciones de garitas y puertos, tercenistas o receptores– estaba compuesto de civiles y militares, y su principal función fue la recaudación fiscal, el control del territorio y la defensa de este frente a un posible enemigo exterior. El número de funcionarios fue escaso y controlado por las autoridades centrales, para las que no fueron una prioridad, pues eran los primeros afectados por las políticas de contención o reducción del gasto público. Sabemos que en el primer año de la guerra federal se suspendió el pago de los sueldos a todos los empleados que

7 Robert Smith, “Financing the Central American Federation (1821-1838)”, *The Hispanic American Historical Review* (EE. UU.) 43, n. 4 (noviembre 1963): 489.

8 *Semanario Político Mercantil*, El Salvador, San Salvador, 18 septiembre 1824.

9 *Constitución de la República de El Salvador*, Capítulo XI, 1824.

10 Claude Lefort, *¿Qué es la burocracia? Y otros ensayos* (París, Francia: Ruedo Ibérico, 1970).

11 Xiomara Avendaño Rojas, *Centroamérica entre lo antiguo y lo moderno: institucionalidad, ciudadanía y representación política (1810-1838)* (Castellón de la Plana, España: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2009), 65. Sahid Alfredo Herrera Mena, *La herencia gaditana. Bases tardío-coloniales de las municipalidades salvadoreñas (1808-1823)* (Tesis de doctorado inédita, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2005), 4.

podieran subsistir de sus fondos particulares.¹² A partir de 1829, hubo un intento de control efectivo de este sector al pedir una rendición de cuentas que solo presentaron los empleados de Zacatecoluca, Chalatenango, Tejutla, S. Vicente, Sensuntepeque, Olocuilta, Santa Ana y Tonacatepeque.¹³

En cuanto a los empleados públicos federales, la mayoría se ubicó en Ciudad de Guatemala, aunque también hubo bastantes agentes diseminados por el territorio salvadoreño. Tras la guerra, las autoridades federales intentaron hacer una purga de los empleados no comprometidos con la Federación, pero la mayoría de las veces no se pudo porque estos fungían sin título que los acreditara y se desconocía a los individuos.¹⁴ Ante la escasísima capacidad operativa del gobierno, se optó por conceder a algunos, nacionales o extranjeros, la recaudación de ciertos rubros. Como sucedía en otros rincones del continente, se “recaudó sin burocracia”; porque siendo el proceso de la recaudación fiscal un ejercicio de poder en la extracción de recursos, se dejó en manos privadas la gestión de los impuestos públicos.¹⁵

Las bases de la fiscalidad salvadoreña (1826-1835)

A partir de 1826, el esfuerzo bélico fue la prioridad de las autoridades salvadoreñas en detrimento del despliegue institucional del Estado. La fiscalidad funcionaba por la guerra y para esta, puesto que los fondos destinados a tal fin eran, de lejos, los más cuantiosos. En este apartado se analizará la tipología de ingresos y egresos de la Hacienda Pública salvadoreña, y los avances y retrocesos en la lucha por su control en relación con las autoridades federales.

El gobierno federal aliado con los conservadores guatemaltecos fue derrotado por el grupo de liberales centroamericanos liderados por Francisco Morazán. El nuevo gobierno federal trató de extender y fortalecer su jurisdicción. Se formalizó la presencia federal en los puertos de la República,¹⁶ donde uno de los privilegiados fue el puerto de La Unión por la importancia del tráfico existente, la comodidad y su importante posición estratégica entre El Salvador, Honduras y Nicaragua, el llamado arco de Conchagua. El resto de puertos menores de la República estuvo a cargo de los Estados.¹⁷

Justo después de la guerra empezaron las negociaciones para la creación de un Distrito Federal en la ciudad de San Salvador; este, finalmente, se estableció

12 Archivo General de la Nación de San Salvador –en adelante AGN-SS–, Fondo Federación –en adelante, F.F.–, caja 2, 11 de octubre de 1827, 21 de noviembre de 1827; caja 4, folio 49.

13 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 8 de julio de 1829.

14 AGN-SS, F.F., caja 11, libro 3, folio 64.

15 Mario Etchechury, *La fiscalidad de la 'guerra permanente': el Estado Oriental del Uruguay en la frontera rioplatense (1828-1852)* (Tesis de Máster, Universitat Pompeu Fabra, Proyecto *State Building in Latin America*, Barcelona, España, 2010), 2-5.

16 *Iris salvadoreño*, 13 noviembre de 1836, San Vicente, n. 8. “Hacienda”.

17 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5.

en 1835. El objetivo de las autoridades federales fue aprovechar la riqueza fiscal que generaba el comercio del añil para poder, así, fortalecer militarmente y, además, controlar mejor el territorio salvadoreño regularmente insurreccionado.¹⁸ La jurisdicción federal, con carácter exclusivo, se extendió en un radio de cuatro leguas alrededor de San Salvador, incluyendo los pueblos de Panchimalco, Huizúcar con sus ejidos y terrenos hasta el puerto de La Libertad.¹⁹ Esto supuso para el gobierno salvadoreño la cesión de más de una cuarta parte del territorio nacional, con su población y recursos, por tanto, trasladó su capitalidad y centro de gobierno a San Vicente. Parte de los grupos dominantes salvadoreños, representados en la Asamblea del Estado, se pronunciaron en contra de la pérdida de soberanía que supuso esa obligación federal.²⁰ La necesidad apremiante de salvar la Hacienda pública salvadoreña impidió cualquier grado de identificación y colaboración con el gobierno federal.²¹

Los ingresos públicos durante y después de la I Guerra Federal (1826-1829)

Los principales ingresos del Estado salvadoreño entre 1826 y 1829 fueron los empréstitos forzosos o voluntarios, el 15% de las capellanías y cofradías, los donativos y las contribuciones personales permanentes. Teóricamente las contribuciones y empréstitos solo gravitaron sobre los pudientes, particularmente sobre aquellos que administraban bienes de emigrados a España, de enemigos declarados o desafectos a la causa del gobierno.

Sin embargo, en la práctica, fue el grueso de la población quien sostuvo económicamente la guerra. Tomando como ejemplo los ingresos de 1827 –cuadro 1–, único año del que se tienen datos, podemos observar, primero, que las rentas federales se incorporaban como propias –alcabalas, papel sellado, tabaco y aguardiente–; segundo, que los empréstitos y depósitos, el producto de la venta del añil y el estanco del tabaco fueron los ramos que sostuvieron los niveles de estatalidad salvadoreña y financiaron el conflicto.

18 The National Archives, Londres, colección Foreign Office –en adelante NA, FO–, 253-3, folio 110, 1491. 7 de junio de 34, Despacho de Hall, n. 6.

19 NA, FO, 254-1, folio 343, Gaceta del Gobierno Federal, San Salvador, 1 de marzo de 1835, n. 5. Decreto del gobierno de El Salvador. NA, FO, 254-1, folio 336, Decreto 19 de enero de 1835, folio 334r, 28 de enero, 7 de febrero de 1835. *Iris salvadoreño*, 27 de noviembre de 1836, San Vicente, n. 10.

20 31 de enero de 1831. Ministerio General del gobierno del Estado de El Salvador.

21 AGN-SS, Fondo Impresos –en adelante F.I.–, –sin foliar–. Proyecto de reforma, 1 de noviembre de 1833.

Cuadro 1
Demostración de ingresos -en pesos- en la Tesorería general
del Estado general de El Salvador, 1827

Ingresos	Ramos
39.874	Existencia en 1º de enero
11.623	Alcabalas
17.551	Aguardientes
80	Venta de azogue
2.167	Ídem de papel sellado
210	Asiento de gallos
16.592	Empréstitos en general
4.477	15% de capellanías
4.376	20% de cofradías
41.285	Renta de tabacos
2.867	Derechos del Monte-pío de añileros
8.819	Décimas partes de los capitales de ídem
41.256	Arrendamientos y ventas de tintas de diezmo
7.117	Masa común de la Hacienda Pública
38.171	Depósitos
100	Penas de Cámara

Fuente: “Memoria presentada al Congreso Federal de los Estados Federados de Centro América, por don Marcial Zebadúa en 1825”, en: Alfonso Quiñónez Molina, *Documentos y datos históricos y estadísticos de la República de El Salvador* (San Salvador, El Salvador: Ediciones de la Biblioteca Nacional, Imprenta Nacional, 1926).

El cuadro 1 nos permite hacer algunas observaciones sobre los rubros que consideramos más significativos. En primer lugar, la *alcabala marítima*, supuestamente renta federal, fue aprovechada por el gobierno salvadoreño por su irregular administración. En algunos puertos había una administración encargada y en otros dependían de la Tesorería más cercana.

De acuerdo con William Hall,²² según el monto total de alcabalas, en los meses inmediatamente posteriores a la guerra, el ámbito más destacado –aunque con una tendencia a la baja– fueron las importaciones, muy por debajo de las exportaciones. Como es de suponer, la guerra perjudicó la producción estatal; a partir de los datos que tenemos, sabemos que los únicos artículos de exportación fueron de 800 a 1.000 zurrónes de cochinilla de 150 libras cada uno, costando 1,5p. cada libra, y de 3.000 a 4.000 zurrónes de añil.²³

²² Representante del gobierno británico en Guatemala.

²³ Memoria Federal, 1830. Biblioteca Nacional de Guatemala, Colección Valenzuela, -en adelante BNG-Cla-, 1953.

Los exportadores, según fuera su adscripción en la contienda, tuvieron que lidiar con el espionaje y sabotaje de los agentes del bando contrario, cuyo único objetivo era perjudicar al enemigo limitándole el acceso a los recursos.²⁴ La diferencia entre la cantidad de estos productos y el total de las importaciones se pagaba con especies o plata, razón por la que progresivamente los metales preciosos y el dinero en circulación en El Salvador disminuyeron, por su salida al exterior.²⁵

En segundo lugar, un rubro significativo de la Hacienda Pública salvadoreña fue el derivado de la venta del *añil*. En las fuentes se distingue la existencia de un acuerdo entre productores de añil, exportadores y el gobierno. Los comerciantes adquirirían el añil de los productores, mediante la intercesión directa o indirecta del gobierno al facilitar el contacto entre ambos o distribuir las mercancías, en algunas ocasiones, a un precio por debajo de lo establecido en el mercado internacional. Este arreglo aseguraba a los productores la colocación del añil; daba un amplio margen de ganancias a los comerciantes, que compraban barato y vendían caro gracias a sus extensas redes mercantiles, y el gobierno conseguía liquidez inmediata para hacer frente a las necesidades cotidianas de la guerra.

Ese margen de ganancia de los comerciantes fue la garantía de supervivencia del gobierno. Por ejemplo, el 9 de abril de 1828 se recibieron en San Salvador 10 tercios de tinta procedente de Zacatecoluca que se adjudicaron proporcionalmente a los comerciantes y pudientes de la ciudad y luego se hicieron cuentas de lo ingresado.²⁶

Nos ayuda a comprender lo descrito, la participación del diputado y comerciante salvadoreño, José María Blanco, en las redes mercantiles de El Salvador con cuyo gobierno contrató, en 1828, los tercios de tinta de San Vicente por 1.600 p. y los 4 tercios de tinta de San Miguel por 487 p. Por la compra del añil, Blanco pagó al gobierno salvadoreño 2.087 p., aunque su apoderado, Marcelino Mendoza, entregó los fondos directamente en la Tesorería del ejército.²⁷

En tercer lugar, la recaudación derivada del *tabaco* fue otra de las rentas objeto de conflicto ya que, a pesar de ser la segunda fuente de recursos del gobierno federal, la mayor parte del tiempo estuvo bajo control salvadoreño. Sabemos que en noviembre de 1823, la Asamblea Nacional federal aprobó el mantenimiento del monopolio de tabaco hasta que no hubiera ingresos alternativos que lo permitieran. Se instalaron tres factorías: en Los Llanos de Santa Rosa en Honduras, en San Vicente en El Salvador y en Costa Rica. Luego se establecieron subdelegaciones o tercenas, atendidas por los tercenistas. Estos eran particulares que hacían las veces de empleado público, administrando el cultivo de tabaco de su jurisdicción. Todo el tabaco en hoja se entregaba en almacenes

24 NA, FO, 252-1, folio 287; folio 306; AGN-SS, F.F., caja 3, expediente 2, folio 36.

25 NA, FO, 253-3, folio 94, Despacho de Hall, n. 16.

26 AGN-SS, F.F., caja 4, folio 245.

27 AGN-SS, F.F., caja 4, folio 197.

controlados por los directores de siembra y quedaba prohibido el comercio interestatal. El precio de la hoja durante los años de la guerra fue de 6 r. por libra. Los tercenistas recogían el tabaco y lo llevaban a la factoría, aunque también podían recibirlo y venderlo de forma legal en su jurisdicción.²⁸

Algunas veces, los empréstitos recaudados se reintegraban en tabaco que el receptor podía vender, como muestra el ejemplo de Ignacio Sánchez, quien entregó al gobierno salvadoreño, en mayo de 1828, la cantidad de 500 p., de los cuales 250 p. se clasificaron como empréstito forzoso no retornable, y el resto se cubrió con tabaco de la factoría de San Vicente a 4 r. la libra –mejor precio, porque habitualmente eran 6 r. la libra– con la condición de ser vendido fuera del territorio.²⁹ Rápidamente las autoridades federales vieron la necesidad de regular su cultivo para hacerlo más efectivo y, para ello, se solicitó un empréstito de 20.000 p. sobre la casa de Marshall Bennett.³⁰ La razón era que el gobierno federal debía más de 30.000 p. a los cosecheros autorizados. Se disminuyó el precio del menudeo a 4 r. la libra vendida en las tercenas para aumentar la demanda y conseguir así saldar la deuda.³¹

El gobierno salvadoreño, por las circunstancias de la guerra, negó las disposiciones emitidas por la Asamblea federal apropiándose de la renta y su administración y, todavía en 1829, sostuvo que no se estaba en condiciones de renunciar a la misma puesto que la contienda había dejado al Estado sin recursos y endeudado con sus conciudadanos.³² Por ello, se usó el producto del tabaco para cubrir su cuota para con el gobierno federal según el sistema de cupos. En este panorama, económicamente desolador, no es de extrañar que en la década de 1830 proliferaran las tercenas de tabaco de San Salvador bajo control salvadoreño, precisamente cuando se estableció el Distrito Federal en la ciudad.³³

En cuarto lugar, el rubro de *empréstitos forzosos y contribuciones* aportó cuantiosas sumas de dinero y fue el de mayor impacto sobre la población civil por las cantidades requeridas, por el poco tiempo concedido para la recolección y las penas a las que estaban expuestos quienes no cumplían con lo requerido.³⁴ Tal y como escribió un anónimo en 1833:

“La Hacienda se cría con la alcabala que pagan los comerciantes, artesanos, ganaderos y labradores, y con otros arbitrios como los estancos de aguardiente, tabaco papel sellado, etc. [...] ¡Cómo no ha de estar pobre el estado! Entre las escandalosas contribuciones que se exigieron el año pasado, hay algunas que no se pueden creer [...]”³⁵

28 AGN-SS, F.F., caja 4, folio 354.

29 AGN-SS, F.F., caja 4, folio 314.

30 AGN-SS, F.I., 23 de junio de 1829.

31 AGN-SS, F.I., 17 de marzo de 1830.

32 Archivo General de Centroamérica –en adelante AGCA–, legajo 3.480, expediente 79.559, folio 1.

33 AGN-SS, F.F., caja 11, libro 3, folio 179.

34 AGN-SS, F.F., caja 4, expediente 1, folio 316.

35 AGN-SS, F.I., San Salvador, 23 de septiembre de 1833. Se continuará. Sin firma.

Para la recaudación de los empréstitos, ya fueran solicitados por el gobierno salvadoreño o el federal, se nombró un sujeto de confianza *ad honorem* en cada partido.³⁶ Al inicio de la guerra, en noviembre de 1826, el gobierno federal decretó la recaudación de un préstamo a los comerciantes de 20.000 p.³⁷ En marzo de 1827 se prohibió la extracción de los efectos de particulares, salvo aquellos comerciantes con un capital inferior a 300 p. y con su actividad dirigida a los pueblos del departamento; era esta una manera de proteger al pequeño comerciante y asegurarse recursos de los grandes comerciantes en momentos de necesidad.³⁸ Los mayores fondos recaudados por préstamos forzosos procedieron de San Miguel, siguiendo después en cuantía los de San Vicente. Los extranjeros fueron objeto de una presión fiscal considerable,³⁹ sobre todo después de la guerra, bien por ser españoles o bien por ser guatemaltecos o afines a su causa.⁴⁰ Ese fue el caso de los apoderados de la casa del español Castriciones que pagaban, semanalmente 400 p., o la casa comercial Roma, de Guatemala, que había colaborado estrechamente con el bando federal y que fue objeto de la requisa de todo el dinero existente en sus cajas.⁴¹

Tras el conflicto, el gobierno salvadoreño dispuso del fondo de 800.000 p. que tenía el montepío de cosecheros de añil y continuó utilizando el recurso del empréstito forzoso con nuevas modalidades.⁴² La práctica de la contribución quincenaria⁴³ se eliminó, legalmente, en septiembre de 1829 por haber sido una medida de urgencia que solo se justificaba en el curso de la guerra.⁴⁴ Sin embargo, tanto las autoridades salvadoreñas como las federales continuaron decretando préstamos forzosos puntuales, pero constantes, como el que impulsó en menos de 6 días el jefe político José María Cornejo de 10.000 p. sobre los comerciantes y hacendados con un haber de más de 2.000 p. Esta suma se repartió entre los departamentos adjudicando 4.000 p. a San Salvador, 3.000 p. a San Miguel, 1.500 p. a San Vicente y Sonsonate. En septiembre, el presidente Morazán instó al gobierno salvadoreño a contribuir con 8.000 p. a los gastos de la expedición militar que se dirigía a Nicaragua. A raíz de la solicitud y por las necesidades constantes, el jefe Cornejo decretó un empréstito forzoso mensual de 1.000 p. en los 4 departamentos.⁴⁵

36 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 10 de agosto de 1829.

37 NA, FO, 252-1, folio 220.

38 AGN-SS, F.F., caja 2, folio 673, 234, 240.

39 NA, FO, 252-1, folio 122, folio 234; *Archive Ministère des affaires étrangères Français* –en adelante, AMAEF–, *Correspondance Consulaire Guatemala*, tomo 1, folio 2-5.

40 FO, 252-1, folio 127.

41 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5.

42 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5; BNG-Cla, 1953, Memoria federal de 1830.

43 Todas las municipalidades tuvieron la obligación de entregar cada 15 días una contribución a la Tesorería del ejército.

44 AGN-SS, F.I., 4 de junio de 1829.

45 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 26 de mayo de 1829.

Ante el grado de anarquía y desorden en el que cualquiera con cierto grado de oficialidad podía pedir empréstitos forzosos,⁴⁶ en 1831 se aprobó, en el Congreso federal, la legislación que regulaba la contratación de préstamos voluntarios dentro y fuera de la República hasta un máximo de 200.000 p., y forzosos en proporción a cada Estado. En contrapartida, se hicieron las reformas necesarias para regular el arancel y la tarifa de aforos para dispensar del pago de derechos marítimos total o parcial a los prestamistas.⁴⁷

Esta última disposición permite entender por qué no todos los préstamos fueron forzosos. Nos consta que, durante la guerra, personajes como José María Blanco, Miguel Delgado, Cayetano Molina, Tomás Carrillo, Ignacio Padilla, Miguel Mendoza, Isidro Menéndez, Fernando Viteri, Pedro Barros y Benito González se convirtieron en prestamistas del Estado salvadoreño. Algunos de ellos, como Blanco, combinaron el trato favorable recibido con el precio del añil, antes mencionado, con la exención de la alcabala marítima como forma de pago del Estado por el dinero prestado restringiendo, así, la posibilidad de aumentar la liquidez en la Hacienda Pública. Esta había empezado a funcionar en círculo dependiente de los grandes comerciantes centroamericanos o extranjeros unidos entre sí por sus intereses económicos y, al mismo tiempo, miembros activos de los gobiernos como fue el caso de José María Blanco. Todavía finalizada la guerra, este continuó ayudando al gobierno vendiendo materiales necesarios a un justo precio y el gobierno le pagaba –cuando podía– con fondos públicos o con exacciones de impuestos en aduanas.⁴⁸

Los negocios redondos del Sr. Blanco se explican gracias a la existencia de un arma de doble filo, la emisión de libranzas, un recurso fiscal muy común debido a la exigüidad de otros ramos. El gobierno federal acordó la fabricación de 200.000 p. en libranzas para usar como única moneda en las aduanas. Para favorecer su venta, se les aplicó un descuento de un 5% para hacerlas más atractivas a los inversionistas.⁴⁹

En el decreto de 13 de agosto de 1829 se reglamentó la emisión de libranzas en una cantidad de 200 p. con un valor entre 5 p. y 100 p. Estas debían ser admitidas en pago de derechos de importación y exportación, tanto en la administración general de alcabalas como en puertos y fronteras de la república. Al ser admitidas como moneda en las aduanas, quedaban con esta nota “abonado” y la firma del tenedor. Luego pasaban a la Tesorería general y se recibían como “data”, es decir, ingreso. Mientras las libranzas no estuvieran amortizadas las aduanas no podían recibir otra especie de moneda.⁵⁰ Después de su producción, se celebraban contratos con particulares para colocar estos vales. En este caso, se aceptaban 2/3 partes en dinero y el resto en libranzas. Cuando los vales se

46 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 23 de agosto de 1829.

47 AGN-SS, F.F., caja 11, expediente 1, folio 13r.

48 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 5 de agosto de 1829.

49 BNG-Cla, 1953, Memoria federal de 1830.

50 BNG-Cla, 1952, 13 de agosto de 1829.

vencían y no eran reembolsados por el gobierno, los tenedores los negociaban con terceros y los vendían.⁵¹ Por ejemplo, la casa comercial inglesa *Klee, Skinner & Cia* que, en el puerto guatemalteco de Ixtapa, tenía que satisfacer un cargo de 200.000 p. de derechos de entrada, pagó la mitad en vales y la otra en dinero.⁵² Otro ejemplo, en julio de 1835 se ingresaron en La Unión 775 p. por derecho de alcabala junto con 29 vales de 100 p., 35 de 50 p., 4 de 25 p. y 5 de 5 p., es decir, se estaban dejando de percibir por haber recibido las libranzas 4.775 p.⁵³

La circulación de vales y libranzas era excesiva. Cuanto más circulaban, menor era la capacidad de pago del gobierno y menor era el valor de aquellas y, por ende, nunca se solventaría la escasez del erario público. No obstante, la necesidad apremiante de recursos hizo que se continuara con la práctica de admitir las libranzas como forma de pago en las aduanas marítimas o en otras actividades públicas como las compras en las subastas públicas de tierras, desamortizadas de los monasterios. Además, las mismas necesidades cotidianas del gobierno se satisfacían con el papel moneda como el pago de los sueldos civiles y militares.⁵⁴

Los gastos por una guerra y para esta

En El Salvador, como en el resto de países latinoamericanos, las exigencias de la guerra dominaron la Hacienda Pública durante gran parte del siglo y, en particular, en los años inmediatos a la independencia –Cuadro 2–.⁵⁵ En los momentos en que la contienda bélica se estaba produciendo, los gastos eran muchos y diversos. El sostenimiento de una columna, una división del ejército, exigía el gasto de alrededor de 12.000 p., aunque gran parte se pagaba “en letras”, o sea, en bonos o libranzas.⁵⁶ Entretener a las tropas cuando no estaban en servicio suponía también cuantiosas sumas en aguardiente.⁵⁷ Además, el hospital de sangre, la fábrica de pólvora, el socorro puntual de tropas en servicio y el pago de arrieros para el transporte de fletes exigían desembolsos frecuentes.⁵⁸

51 BNG-Cla, 1953, Memoria federal de 1830.

52 AMAEF, *Correspondence Consulaire et Comerciale* –en adelante, CC–, Guatemala, tomo 1, 1823-1843, folio 259-261.

53 AGN-SS, F.F., caja 11, libro 2, expediente 9, 13 de julio de 1835.

54 NA, FO, 253-3, folio 57. Despacho de Hall, n. 26, 10 de diciembre de 1832.

55 Juan Carlos Garavaglia, “El proceso de construcción del Estado en América Latina durante el siglo XIX”, en: *El nacimiento y la construcción del Estado moderno. Homenaje a Jaume Vicens Vives*, (eds.) J. Albareda Salvadó y M. Janué i Miret (Valencia, España: Publicaciones de la Universidad de Valencia - PUV, 2011), 161.

56 BNG-Cla, 1951, 6 de diciembre de 1827.

57 AGN-SS, F.F., caja 3, expediente 2, folio 32.

58 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5; caja 4, legajo 1, expediente 1.

Cuadro 2
Demostración de egresos -en pesos- en la tesorería general
del Estado general de El Salvador, 1827

Arrendamientos y ventas de tintas de diezmo	2.519
Masa común de la Hacienda Pública	25.901
Depósitos	6.780
Sueldos militares	272.699
Gastos militares	39.979
Sueldos civiles	20.470
Pensiones de inválidos	957
Pensiones del monte-pío militar	1.172
Gastos ordinarios	38
Gastos extraordinarios	933

Fuente: Quiñónez Molina, “Memoria presentada al Congreso Federal...” (1828).

El proceso de recaudación de los fondos no fue regular. Si bien se tendió a la centralización de los fondos de la Hacienda Pública en la Tesorería del ejército, hubo administraciones de rentas que sufragaron muchos gastos directamente. En primer lugar, desde la oficina oriental de San Miguel se pagaron sueldos, dietas y socorro de tropas, seguido en orden de importancia la terrena de Sensuntepeque al norte del país, la receptoría de alcabalas y la factoría de San Vicente y las tercenas de Cojutepeque y Zacatecoluca en la zona central.

Una vez firmada la paz fue imprescindible proceder a las gratificaciones prometidas a las tropas. Las cantidades no fueron pequeñas: se debía pagar 8.807 p. presupuestados mensuales para jefes y oficiales, 17.298 p. del presupuesto mensual de la tropa y 800 p. a los enfermos en el hospital.⁵⁹ Se optó primero por utilizar la renta del tabaco. José María Blanco, desde San Miguel, fue el encargado de hacer las diligencias para conseguir acreedores dispuestos a comprar el tabaco de la factoría de Los Llanos y San Vicente –en teoría bajo control federal– para generar efectivo al gobierno salvadoreño y así pagar a sus tropas.⁶⁰ Se usaron también las contribuciones, se solicitó una de 60.000 piastras pagables en 3 días para dar a los soldados de Morazán.⁶¹

Tras la guerra, el ejército aliado de Morazán se convirtió en el ejército federal, pero se redujo rápidamente a 200 hombres por las deserciones y las licencias por falta de dinero.⁶² En la teoría y en la práctica, el mantenimiento de las fuerzas armadas corrió a cargo del Estado de El Salvador que, como los demás, tuvo que alistar las milicias, lo que implicaba cubrir los haberes de la tropa,

⁵⁹ AGCA, B, legajo 2432, folio 21.

⁶⁰ AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 20 de junio de 1829.

⁶¹ AMAEF, CC, Guatemala, *tome 1*, 1823-1843, folio 20.

⁶² AMAEF, *Affaires politiques jusqu'en 1896. Correspondance politique, tome 2*, folio 156-157.

las plazas veteranas, los gastos generales de guerra y el mantenimiento de las guarniciones de puertos y fronteras.

Con todo, conviene señalar que la fiscalidad salvadoreña guardó un cierto equilibrio por el recurso al endeudamiento usado por las autoridades. La amortización de la deuda interna salvadoreña y la corresponsabilidad con la deuda externa federal fueron una obligación ineludible cuyos hilos se volvieron una compleja maraña.

La cuestión de la deuda

Al finalizar la primera guerra federal, el Estado de El Salvador se encontraba en unas condiciones deplorables, al haber sido el principal escenario de la contienda. El contexto político interregional de posguerra continuó definiendo el curso de la Hacienda Pública salvadoreña, que siguió financiando la guerra permanente interna y externa, y la progresiva amortización de la deuda: “Si no se estuviese amortizando la deuda probablemente no se hallaría el gobierno en apuros, ¿Y no es en este estado en donde se han quemado pueblos enteros, talados los campos y alimentado dos ejércitos?”⁶³

El gobierno salvadoreño reconoció como deuda pasiva del Estado todas las cantidades que en dinero efectivo, alhajas o efectos de cualquier naturaleza fueron exigidas violentamente o se subministraron involuntariamente para la causa pública en nombre del gobierno desde el año 1831. Se desconocía, por tanto, cualquier exacción durante la guerra y los empréstitos hechos al enemigo. Para tal efecto, se levantaron juntas de calificación en los departamentos para proceder en su reconocimiento y amortización.

Los fondos destinados al pago de esta deuda fueron los capitales del montepío del añil; la mitad de los de regulares extinguidos; una tercera parte de la mitad de capellanías a beneficio de clérigos seculares, iglesias, comunidades y otras instituciones.⁶⁴ El gobierno tuvo cierta condescendencia con los añileros al suspender la ejecución del 15% de capellanías contra ellos por las dificultades logísticas sufridas en la guerra con la paralización del comercio, la suspensión de trabajo en los campos y la destrucción de cosechas.⁶⁵ No obstante, los beneficios de la producción se destinaron a la amortización, como lo hizo José Campos, quien tuvo que remitir el importe de la venta de 8 tercios de añil para el pago de algunos prestamistas ante la escasez de la Hacienda Pública departamental de Ahuachapán.⁶⁶ Además, se usó el producto del impuesto sobre el aguardiente para pagar a los prestamistas tal y como indicaba una circular a los jefes políticos

63 BNG-Fondo antiguo. A Vitrina 1 n. 71, “Puntos sobre reforma constitucional que publica el C. J.M. Montoya con el objeto que las legislaturas de los Estados y congreso general los tomen en consideración”, en San Salvador, 1830.

64 AGN-SS, F.I., 17 de marzo de 1835.

65 AGN-SS, F.I., 5 de junio de 1829.

66 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 29 de mayo de 1829.

departamentales en junio de 1829.⁶⁷ Como se mencionó anteriormente –Cuadro 1–, este rubro, a pesar de ser federal, estuvo *de facto* incorporado a las finanzas estatales salvadoreñas. Por ejemplo, el jefe político Nicolás Espinoza, en 1835, se apropió los fondos de algunas receptorías que, casualmente, servían para pagar la guarnición federal de San Salvador.

En el caso de la deuda contraída por las autoridades federales –Cuadro 3–, antes de comenzar la contienda en 1826, la deuda interna federal comprendía la deuda española y mexicana reconocida. Luego la deuda ascendió a 4.347.137 p., sin contar las indemnizaciones a raíz del conflicto y los dividendos del préstamo extranjero.⁶⁸ La deuda externa estuvo conformada por el préstamo extranjero que se autorizó el 6 de diciembre de 1824, con un valor nominal de 7.142.857 p., y cuyo interés anual de 6% debía ser pagado semestralmente a los acreedores de Londres. Todos los ingresos de la República, especialmente el del tabaco y de los derechos marítimos, debían destinarse a favor de los tenedores de estos certificados.⁶⁹

Cuadro 3
Deuda de la República Federal en 1830

Deuda interna	Deuda española reconocida por gobierno independiente	3.141.451 pesos
	Deuda del gobierno de Iturbide durante su dominación	403.111 pesos
	Deuda del gobierno de la República	802.574 pesos
	Total deuda interna	4.347.137 pesos
Deuda externa	Deuda extranjera contraída en Londres	328.316 pesos
Total deuda interna y externa		5.346.137 pesos

Fuente: AMAEF, *Affaires politiques jusqu'en 1896. Correspondance politique*, tome 2, folios 128-131.

Una de las principales preocupaciones del gobierno federal fue clasificar la deuda, reconocerla y decretar arbitrios para su amortización.⁷⁰ La amortización de la deuda interna se hizo progresivamente saldando pequeñas cuotas con descuentos de derechos marítimos. Se tomaba caso por caso mediante los oficios de algún comisionado.⁷¹ En cuanto a la deuda externa, se fue haciendo gradualmente desde el año que se contrajo. Tal y como muestra el cuadro 4, el Estado de El Salvador colaboró en su amortización desde 1825, salvo durante el tiempo de la guerra.

67 AGN-SS, F.F., caja 1, legajo 1, expediente 5, 19 de junio de 1829.

68 AMAEF, *Affaires politiques jusqu'en 1896. Correspondance politique*, tome 2, folios 128-131.

69 NA, FO, 252-1, folio 116.

70 BNG-Cla, 1953, Memoria federal de 1830.

71 BNG-Cla, 1953, Memoria federal de 1830. NA, FO, 252-2, folio 292.

Cuadro 4
Amortización estatal de la deuda externa
-en pesos- (1825-1829)

Año 1825	195.000
Año 1826	119.116
Año 1827	5.400
Año 1828	0
Año 1829	4.956
Total	322.472

Fuente: AGN, F.F., caja 11, s. f.

Por parte de las autoridades federales se fueron haciendo libramientos a los apoderados de la casa inglesa Barclay & Cia que eran llevados a Londres. Por ejemplo el ministro Zebadúa entregó en Belice 3.000p el 10 de marzo de 1826, 3.000p que el ministro Cañas remitió el 23 de mayo de 1826 en Nueva York, de las cuentas de la aduana del puerto de Omoa se libraron 21.044p. Sin embargo, hasta 1860 no se empezaron a pagar los intereses.⁷²

El endeudamiento estatal propició un espacio de negociación a título personal del que se beneficiaron los grandes comerciantes. En 1835 surgió un conflicto entre el presidente y el intendente general de Hacienda por diversidad de intereses en el abono de la deuda, a pesar de haberse acordado que no se pagaría a ningún acreedor hasta haberse emitido la ley de amortización de la deuda pública⁷³. Primero, el presidente Morazán le ordenó hacer el pago de 3.800 p. al diputado Bulnes, por la indemnización de una casa que Milla le incendió a su padre en Comayagua pero que, según el intendente, esta apenas valía unos 300 p. Segundo, se ordenó un pago de 12.000 p. a José María Blanco en concepto de una partida de cacao de Guayaquil que le ocuparon en el puerto de La Unión durante la guerra. La orden fue que se emitieran aquellas cantidades en vales, pero no se acató justificando que la medida dejaba “moribundo” el erario nacional.

Otro ejemplo, Juan José Milla, militar, tenía una pensión de 1.000 p. anuales que se le pagó por la Tesorería general hasta el año 1829. Se le reconoció una deuda hasta el 29 enero de 1835 de 5.372p de sueldo sin percibir. El mismo afectado propuso al gobierno ceder a la Hacienda Pública 1.372 p. a cambio de convertir los 4.000 restantes en certificaciones admisibles en derechos de alcabala. Pero una vez más, lo que a primera vista podía parecer ventajoso para el gobierno, porque se ahorraba la pensión, no lo sacaba de apuros ya que aceptar

72 NA, FO, 252-2, folio 190. *Report of the Council of the Corporation of foreign bondholders* (San Salvador, El Salvador: volumen 31, chapter).

73 BNG-Cla, 1954.

vales en lugar de dinero en concepto de derechos de entrada solo prolongaba el déficit de las rentas públicas.⁷⁴

Otro ejemplo fue el de Marshall Bennett, al que se le adeudaban más de 8.000 p. en concepto de 6.000 p. prestados para comprar la goleta Breña de Santiago Willingstone, 1.577 p. prestados al Gral. Domínguez cuando ocupó San Miguel, y 1.114 p. para el socorro en ropa y vestidos de esas mismas tropas.⁷⁵ Se le canceló el monto mencionado en 40 libranzas para transacciones comerciales. Marshall Bennett fue el comerciante británico con más arraigo en Centroamérica y principal colaborador de cualquier gobierno que lo requiriera y, por ello, fue prioritario saldar su reclamo. Esta relación simbiótica entre comerciantes y gobierno provocó una forzosa debilidad estatal por la fragilidad de la Hacienda Pública.

Conclusiones

Las obligaciones de la primera guerra federal que implicaron la participación en la contienda y el pago de la deuda generada para tal fin, forzaron la búsqueda de una solución que apuntalara la Hacienda Pública salvadoreña. En el aparente desorden y anarquía de la época, se generó una lógica propia de negociación permanente entre el gobierno y los particulares que fundió los intereses particulares de los grandes comerciantes con la esfera pública. El proceso de recaudación llevado a cabo por gobernadores, alcaldes, comandantes de guarniciones de garitas y puertos, tercenista o receptores fue un ejercicio de poder que afectó el plano local.

Las finanzas públicas salvadoreñas en la década de 1820 y 1830 se mantuvieron por distintos factores. Primero, la extracción forzosa de recursos sobre la población que generó una fuerte conflictividad social. Segundo, a partir del proceso de endeudamiento estatal del que sacaron provecho los sectores mercantiles, los únicos con los recursos suficientes para sostener al gobierno que, al mismo tiempo, se identificaba con sus intereses comerciales. El proceso de endeudamiento de los gobiernos era irreversible porque ofrecía muchas ventajas a los acreedores. Lo atractivo de la libranza, dada la debilidad fiscal del Estado, fue la suma de un 5% de rédito si se retrasaba el pago. Pero la opción más común fue el uso de las libranzas o vales en el pago de la alcabala, lo cual condenó al gobierno a una eterna falta de liquidez y favoreció a los acreedores vinculados al comercio externo. En tercer lugar, la pugna por la extensión y consolidación de la jurisdicción estatal en detrimento de la soberanía federal. La correlación de fuerzas entre grupos dominantes regionales se centró en el control de rentas y territorios.

74 AGN-SS, F.F., caja 11, libro 2, s.f. Nota del contador mayor de cuentas. 16 de julio de 1835.

75 NA, FO, 252-2, folio 318, 93.

Lejos de una Hacienda en sentido moderno, se trataba de unas prácticas fiscales de corte colonial en las que se reforzó el poder privado de algunos grupos sociales en lugar de crear una poderosa fiscalidad pública que sostuviera la institucionalidad estatal. Ello indica un ejemplo más de las particularidades latinoamericanas del proceso de conformación estatal definidas por el apremio de la guerra en su etapa inicial.