



OFICINAS, EMPLEADOS Y RECAUDACIÓN: EL PAPEL DE LA HACIENDA PÚBLICA EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GUATEMALA (1826-1850)

*Juan Carlos Sarazúa Pérez**

Resumen: El artículo discute algunos puntos sobre la Hacienda Estatal en Guatemala y el papel jugado por esta en el proceso de recaudación. Para ello se presentan algunas cifras sobre el número de funcionarios y el papel de los ingresos departamentales. Así se muestra las dificultades que tenían los funcionarios para obtener recursos fuera de la región central. Por último, sugiere el rol político de las administraciones de Hacienda de los departamentos como arena de conflicto.

Palabras clave: Hacienda Pública, funcionario público, comerciantes, tributación, ingreso nacional, deuda pública, Guatemala, siglo XIX.

Abstract: The article discusses some points about the State Treasury in Guatemala and the role played by it in the process of revenue collection. To do this, we present some figures on the number of staff and the role of departmental revenues. From this we can analyze the difficulties faced by officials to collect the resources outside the central region. Finally, it suggests the political role of the financial administration in the departments as arena of conflict.

Keywords: public finance, civil servants, merchants, taxation, national income, public debt, Guatemala, Nineteenth century.

Fecha de recepción: 29/11/2013 • Fecha de aprobación: 01/01/2014

* Guatemalteco. Magister en Historia por la Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España. Actualmente se encuentra concluyendo el doctorado en la misma institución. Investigador en el *State Building Project* –<http://www.statebglat.upf.edu/>-. Correo electrónico: jsarazua2@yahoo.com

Introducción¹

Es un hecho reconocido, en la historiografía europea y latinoamericana, el papel central que jugó la recolección de recursos por las entidades que formaban la Hacienda Pública en el proceso de construcción estatal.² La discusión sobre la Hacienda como eje para entender los caminos que se siguieron en la construcción de los Estados es una tarea necesaria, ya que permitiría entender las bases formales que les sirvieron de sustento. En el caso de Guatemala servirá para mostrar el peso de las regiones, las alianzas políticas formadas y el núcleo institucional que servía al Estado en formación. En pocas palabras, se recupera la esfera de lo político a través de la recaudación y el gasto, hecho reconocido por el mismo Schumpeter en su artículo fundacional.

Uno de los primeros avances en el trabajo sobre Guatemala fue publicado hace poco en un libro colectivo sobre Centroamérica.³ A diferencia de ese artículo, el presente busca discutir la Hacienda Pública desde otra vertiente más institucional, especialmente las condiciones disponibles para que los funcionarios de la Hacienda hicieran su trabajo. En este sentido, se debe recordar la fragmentación del Istmo gracias a las diferencias regionales construidas durante el boom del añil y la herencia municipal de la experiencia gaditana. La consecuencia sería el rechazo a un centro político por parte de las elites provinciales.⁴

Para ello discutiremos, en primer lugar, la conformación del cuerpo de funcionarios de Hacienda, cuya distribución y número son una muestra clara del punto de partida del Estado y la fragilidad del mismo en momentos de crisis. Un segundo punto trataría el origen geográfico de las rentas estatales, ya que ahí se harían visibles las contradicciones entre regiones mencionadas arriba. Con ello se

- 1 El presente trabajo es derivado de la investigación para la tesis doctoral, la cual fue financiada generosamente por el European Research Council (ERC) a través del *State Buildin in Latin America Project*, dirigido por el Dr. Juan Carlos Garavaglia en la Universitat Pompeu Fabra (UPF).
- 2 Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos (1990-1990)* (Madrid, España: Alianza Editorial, 1990); Alois Schumpeter, "The crisis of Tax State", en: *The Economics and Sociology of Capitalism* (Princeton, New Jersey, EE. UU.: Princeton University Press - PUP, 1991), 108.
- 3 Juan Carlos Sarazúa, "Finanzas estatales en Guatemala (1823-1850)", en: *Independencias, Política y Estado en la Centroamérica del siglo XIX*, (eds.) David Díaz Arias y Ronny Viales Hurtado (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica - EUCR, 2011), 65-88.
- 4 José Antonio Fernández Molina, *Pintando el mundo de azul: el auge añilero y el mercado centroamericano (1750-1810)* (El Salvador, San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos; Consejo Nacional para la Cultura y el Arte - CONCULTURA, 2003); Gustavo Palma Murga, *Agriculture, commerce et société au Royaume de Guatemala (1770-1821)* (Tesis de Doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris - EHESS, 1985); Arturo Taracena Arriola, *Invencción criolla, sueño ladino, pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala: de región a Estado (1740-1871)* (Antigua Guatemala, Guatemala: Centro de Investigación Regionales de Mesoamérica - CIRMA, 2000); Jordana Dym, *From Sovereign Villages to National States: City, State and Federation in Central America (1759-1839)* (Albuquerque, Nuevo México, EE. UU.: University of New Mexico Press - UNMPRESS, 2006); Xiomara Avendaño Rojas, *Centroamérica entre lo antiguo y lo moderno: institucionalidad, ciudadanía y representación política (1810-1838)* (Castellón de la Plana, Castellón, España: Universitat Jaume I - UJI, 2009); 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, 2010).

podría situar la delegación de funciones públicas en particulares como un recurso para nada extraño en dicho momento, tanto por la práctica colonial como por las condiciones propias de los Estados en la primera mitad del siglo XIX. En la última parte, discutiremos algunos elementos de la formación de las cajas departamentales y su papel en el proceso político en las décadas de 1830 y 1840. Más allá de las variaciones de la recaudación y gasto –hecho sumamente importante–, el punto que interesa aquí es el papel de bases para construir el Estado.

Organización de las instituciones fiscales del Estado

Luego de la separación de rentas federales y estatales, entre 1824 y 1825, el gobierno de Guatemala buscó mejorar el control sobre las rentas fijadas a su favor. Debido a la asignación de los derechos de importación en manos de la Federación, las autoridades estatales buscaron reformar el control sobre los intercambios comerciales al interior del Estado. Esto llevó a la reorganización de la alcabala interior, del aguardiente y de la chicha mediante el decreto de 15 de diciembre de 1824, donde establecía que los productos de estas rentas habían sido puestos a cargo de la Tesorería del Estado en forma provisional, mientras se establecía una Administración General de Rentas.

Este hecho levantó quejas por parte del Tesorero del Estado, por la poca capacidad de atender estas nuevas tareas, en un momento en que la recién establecida tesorería se ocupaba del control de las otras rentas, por lo que no contaba con las herramientas para llevar a cabo esta nueva tarea. A pesar de estas dificultades, se procedió a cumplir esa orden, urgidas las autoridades de hacerle frente a los gastos que estaban incurriendo sobre todo con los sueldos atrasados de los funcionarios. Esta medida incrementó las tensiones con el Gobierno Federal en septiembre y octubre de 1824; razón por la que se hicieron circular, a inicios de enero de 1825, varias comunicaciones a los jefes departamentales para que “enterasen” los productos de la alcabala interior en la tesorería.⁵ Este fue el primer paso para organizar la recaudación de esta renta.

En junio de 1826 se emitió la ley orgánica de Hacienda del Estado, la cual fue organizada alrededor de tres departamentos: la Dirección y Administración General, la Tesorería General y la Contaduría Mayor de Cuentas. La primera estaría formada por un director general, su secretario, un interventor, un oficial y un escribiente. La tarea primordial del director era “dirigir todos los ramos de la hacienda pública”, con la consecuente vigilancia sobre todos los empleados en el ramo de hacienda, llevar el control de los balances de ingresos y egresos, la responsabilidad sobre la factoría de tabaco del Estado, entre otras. La ley pone especial énfasis sobre el manejo que el director general tenía sobre las rentas de aguardiente, chicha y alcabala interior, es decir, de las principales fuentes de ingresos del Estado. A su vez, junto al interventor, serían los responsables del manejo de la caja correspondiente a la dirección. Ante la

5 Decreto 23 de 15 de diciembre de 1824, Biblioteca Nacional de Guatemala-Colección Valenzuela –de aquí en adelante BNG-CV–, No. 1.947, hojas sueltas 1824, Archivo General de Centroamérica –de aquí en adelante AGCA–, C1, legajo 27, expediente 652, enero de 1825; AGCA, B, Legajo 1.193, expediente 29.101, enero 1825. La tesorería estaba ubicada en la casa del tesorero.

imposibilidad de atender los negocios de Hacienda en los departamentos, el director delegaba sus responsabilidades en un administrador principal en la cabecera de cada uno de ellos, cargo que era inherente al puesto de jefe político.⁶

Los administradores departamentales tendrían derecho al 6% de los productos recaudados en la alcabala, y el 3% en chicha y aguardiente, porcentaje dado al empleado como pago por su desempeño. A lo anterior se le suma el 2% de lo recaudado por los receptores y comisarios locales en alcabala, y el 3% en chicha y aguardiente. Estos comisarios y receptores, a su vez, recibían el 4% de la alcabala recaudada en su jurisdicción y el 2% sobre aguardientes y chichas. En cuanto al administrador de Sacatepéquez no se aplicaba esta regla, ya que en ese departamento al administrador le fue asignado un monto fijo de trescientos pesos anuales, más los gastos de recaudación. Esta excepción tuvo lugar “por razón del mayor producto de los ramos de aquel departamento”, ya que ahí se ubicaba Antigua Guatemala, capital por un tiempo del Estado e importante en la recaudación de chichas y aguardiente por la población indígena que la rodeaba.

En 1832, con la nueva administración en el Estado encabezada por Mariano Gálvez, las tareas previstas para la Hacienda aumentaron y se afinaron ante las crecientes necesidades. Si bien es cierto que los gobiernos estatal y federal no podían contar con toda la tranquilidad política que deseaban, debido a los ataques sufridos por exiliados de la República y supuestas amenazas provenientes de la Habana, las autoridades buscaban mejorar la extracción de recursos reforzando antiguos impuestos y aplicando nuevos. En este contexto, el gobierno de Mariano Gálvez buscó reorganizar la administración de la Hacienda con una nueva ley emitida el 1 de agosto de 1832. Esta dejaba claro que las autoridades estatales debían cooperar con la Hacienda federal en el tema del contrabando, o cualquier otro fraude a las rentas de la República. Con esta ley, la Asamblea del Estado dividió la administración de la Hacienda en dos niveles: uno “superior” y otro departamental. El primero abarcaba una superintendencia, la dirección o administración general, contaduría mayor y un consejo de Hacienda. El segundo, departamental, incluía a los jefes políticos, administradores, comisarios, receptores, los tercenistas y el resguardo. Con varias modificaciones en la práctica, esta ley se mantendría vigente hasta inicios de la década de 1850.⁷

La superintendencia estaba formada por el “Supremo Gobierno”, lo que en otras palabras quería decir que la dirección de los temas de Hacienda, en forma directa —ya sea administrativa o legal— los atendía el jefe de Estado. A este se le atribuyó dar el impulso necesario para la emisión de reglamentos y reformas hacendarias y vigilar lo relativo al “cobro, distribución y seguridad” de las rentas estatales. Debido a ello, esta alta autoridad estatal empezó a centralizar más las acciones mismas de Hacienda, ya que era a la vez director y autoridad de resolución de dudas sobre el proceder hacendístico. La principal característica de esta ley era la instauración de una superintendencia de Hacienda, la cual estaba investida de una autoridad más directa y vertical que facultaba la toma de decisiones

6 *Ley Orgánica para la Administración de la Hacienda Pública del Estado*, 14 de junio 1826, en: BNG-CV, No. 1.949, hojas sueltas de 1826.

7 Esta sección se basa en el *Decreto para la Administración de la Hacienda del Estado*, 1 de agosto de 1832, BNG-CV, No. 1.955, hojas sueltas de 1832-1833.

con mayor facilidad. Esto es comprensible por el hecho de que Mariano Gálvez buscaba implantar una serie de reformas para garantizar la centralización del Estado, desde la Ciudad de Guatemala, como una forma de responder a las amenazas que le rodeaban. Por su parte, la Dirección General fue dividida en tres departamentos: administración, contaduría de rentas y de tesorería.

En cuanto al otro nivel de acción de la Hacienda, el departamental, es de enfatizar la investidura de los jefes políticos como intendentes de Hacienda en su departamento, a excepción del Departamento de Guatemala, sede de las altas autoridades de Hacienda. La calidad de intendentes obligaba a los jefes políticos a vigilar con mayor detenimiento a los funcionarios de Hacienda, para corregir abusos o errores en los procedimientos de recaudación y revisión de las rentas. Este papel era respaldado por las atribuciones de los intendentes, que estaban al mismo nivel que las del director general dentro de su distrito, es decir, que dirigía a todos los empleados de Hacienda ubicados en su distrito. Por esta razón, el intendente-jefe político estaba obligado a intervenir en los remates de Hacienda, lo cual permitía legalizar una fuente de construcción de clientelas locales a partir de negocios tan significativos como el aguardiente. Al mismo tiempo, este funcionario estaba encargado del tema de guerra, ya que como intendente también debía vigilar la recaudación de empréstitos forzosos y el aprovechamiento de cada renta disponible, mientras que como jefe político debía controlar la reunión de las fuerzas milicianas del lugar.

Los intendentes estaban acompañados de los subdelegados, investidura dada con mucha frecuencia a los jefes de distrito. Además de vigilar la conducta de los funcionarios de Hacienda en su distrito, los subdelegados podían jugar el papel de fiscales de Hacienda ante los juzgados de 1ª instancia ubicados en su territorio, siempre que se mantuviese informado al intendente superior. Otro funcionario que acompañaba al intendente a nivel departamental era el administrador de rentas. La importancia de cada población determinaba la existencia de una o varias administraciones. La ley confirmó que en el departamento de Guatemala habían dos, una en la ciudad de Guatemala y otra en Escuintla; en el departamento de Sacatepéquez, la de Antigua Guatemala y Chimaltenango; en el departamento de Sololá en la cabecera del mismo nombre y en Suchitepéquez; en el Departamento de Totonicapán en la cabecera, el mismo caso en Quetzaltenango; en el departamento de Verapaz habían tres, una en Petén y las otras en Salamá y Cobán; y en el departamento de Chiquimula dos, una en la cabecera con el mismo nombre y la otra en Gualán. En resumen, las administraciones se instalaron en la cabecera de los siete departamentos y en los distritos principales al interior de los mismos.

Aunque, si bien es cierto, el administrador de renta colaboraba con el intendente, en la jerarquía de Hacienda respondían únicamente al administrador o director general. Su sueldo provenía del 8% en la pólvora, 3% en el papel sellado y un 6% en las demás rentas a su cargo. Esto último no se cumplía si el porcentaje asignado sobrepasaba los 600 pesos en las cuentas de los ramos, ya que en dichos casos, el administrador recibiría un salario fijo; regla pensada sobre todo para los casos de Antigua Guatemala, Quetzaltenango y Guatemala. En cuanto a la función desempeñada por los cuerpos municipales, la Ley de Hacienda era clara en asignarles varias funciones, con la ventaja de que este recurso implicaba menores costos. Ya se mencionó que el

alcalde 1º tenía la obligación de asumir el puesto de comisario, en los casos en que no se tuviese a otra persona, además tenía la responsabilidad en el tema de contribución directa e impuestos a la carne. Otra función asignada, no menos importante, era la de vigilar para evitar el contrabando o fraudes en su pueblo, lo cual les brindaba, también, su “legitimidad” a los funcionarios de Hacienda, ya que debían “prestarse inmediatamente al requerimiento de los funcionarios de hacienda para secundar su zelo [*sic*] y providencia con su *autoridad y fuerza*”.⁸

¿Cuál era el tamaño y la distribución del cuerpo de funcionarios? Por un lado, se debe reconocer que el conjunto de funcionarios de la Hacienda, a la par de los encargados de la administración militar, eran lo más cercano a una burocracia durante la primera mitad del siglo XIX, situación común para el resto de Estados de la América Hispánica.⁹ En el cuadro 1, se puede observar la relación en sueldos y número de los funcionarios de Hacienda con respecto al total reconocido durante esos primeros años. Las cifras de 1826 hablan de un conjunto de empleados públicos que apenas se estaba organizando en las principales oficinas, como la Tesorería o la Contaduría Mayor. En los primeros balances de sueldos establecidos para los primeros meses de 1825, se puede observar la falta de personal disponible para implementar los gastos crecientes. La dificultad para afirmar un espacio administrativo, como lo sugiere la precariedad de los funcionarios de Hacienda, aunado a la escasez de los fondos obtenidos, fueron elementos claves durante la tensión que tuvo lugar entre las autoridades federales y el gobierno de Guatemala entre 1824 y 1825. Esto se debió a la prohibición de este último de pagar funcionarios que no fuesen del Estado.¹⁰

Durante estos primeros meses de organización institucional, el nuevo gobierno enfrentó otros problemas serios con los funcionarios de Hacienda. El establecimiento de la tesorería en la Ciudad de Guatemala, alejada de la sede de los funcionarios del Estado establecida en Antigua Guatemala, fue uno de las mayores dificultades que se presentaron. Otro problema consistió en los descuentos recurrentes a los salarios, aún en los casos de salarios de los empleados menores.¹¹ Durante los años 1825-1826 existían serios problemas de recaudación en los departamentos, lo cual obligó a los jefes políticos a trabajar sin los recursos suficientes, y a reducirle las remesas a la Tesorería. La fragmentación política de todo el territorio Centroamericano, tal como lo había mostrado años atrás Wortman,¹² era la condición sobre la cual se debían de construir las nuevas entidades políticas. Así, el hecho de que no se pudiese contar con mejores ingresos desde los departamentos no es sorprendente. Las cifras lo comprueban. En este caso el gobierno departamental estaba apoyado por el jefe político, casi siempre un juez de primera instancia, algunas tropas y secretarios: una muestra

8 *Decreto para la Administración de la Hacienda...*, folio 19, artículo 195. Énfasis mío.

9 Tal como lo muestra el trabajo por salir publicado Juan Carlos Garavaglia y Juan Pro Ruíz (eds.), *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge Scholars Publishing, 2013), por publicarse.

10 Descrito en Sarazúa.

11 AGCA, C1, legajo 27, expediente 650.

12 Miles Wortman, *La Federación d'Amérique Centrale (1823-1839)* (Tesis de Doctorado, L'Ecole Pratique des Hautes Études de París - EPHE, 1973), 149.

de la dependencia que tenían estos funcionarios de las municipalidades a la hora de levantar censos, perseguir bandidos y recaudar.¹³

Cuadro 1
Empleados de Hacienda, sueldos y porcentaje con respecto a los empleados del Estado (1826-1837)

Años	Empleados	Sueldos	% total
1826	11	7.096	11
1830	7	7.752	4,79
1831	53	25.418	13,47
1832	39	18.277	12,58
1833	51	24.495	12,7
1836-1837	56	24.183	11,23

Fuente: Juan Carlos Sarazúa "Formation and Expansion of the Bureaucracy in Central America: the Federation and State of Guatemala (1823-1840)", en: Garavaglia y Pro.

A primera vista, según el cuadro 1, parece que hay un crecimiento pronunciado del número de funcionarios en la década de 1830. Sin negar ciertos cambios, estas cifras responden al hecho de la contratación de más guardas y celadores encargados de atajar el contrabando de distintas mercancías, y mantener la prohibición de producción y venta de aguardiente y chicha clandestinos. Eso se puede ver a partir de 1831, con la aparición de guardas y celadores a cargo de la Administración General de Rentas, ubicados en su mayor parte en Sacatepéquez y Guatemala, es decir, la región central del Estado. Sin embargo, en 1833 se intentó cambiar esta situación autorizando plazas para guardas y celadores en las principales ciudades del Estado. Los salarios estaban casi equiparados con los más cercanos a la administración central. No obstante, este paso no era del todo suficiente, porque se designaba a un celador por departamento, como sucedía en Chimaltenango, Chiquimula y Quetzaltenango, dos celadores en Escuintla y uno solo como administrador en Gualán. Es decir, que la Hacienda Pública contaba con estos pocos representantes en los departamentos para las tareas de perseguir el contrabando y la producción clandestina de aguardiente.

¿De dónde provienen las rentas? El cuadro 2 plantea un panorama general sobre el origen geográfico de las rentas reportadas a la Tesorería y Contaduría Mayor. En el año económico 1824-25 la Antigua Guatemala, como sede del gobierno del Estado, jugaba el papel principal en la recaudación de ingresos, gracias a las garitas ubicadas en las entradas a la ciudad, así como a la presencia más cercana de guardas y celadores. Estas cifras son, al mismo tiempo, una muestra clara del porqué del conflicto por la recaudación en la Ciudad de Guatemala, y el traslado hacia esa ciudad del gobierno estatal, que se desarrolló entre autoridades estatales y federales a lo largo de 1825 y 1826. Para la década siguiente, los resultados responden a varios cambios en los mecanismos de recaudación, como sucede con la nueva ley de 1832 ya discutida.

13 Dym; Avendaño.

Otro aspecto importante es la participación del Estado en algunas rentas federales, como sucedía con un porcentaje de los derechos de importación y el tabaco. De esta manera, se entiende el papel preponderante que juegan los ingresos recaudados en la Ciudad de Guatemala y sus alrededores, como en el caso de Escuintla, al que le siguen en importancia Sacatepéquez, Quetzaltenango y Suchitepéquez.

A pesar de no contar con las cifras correspondientes a Guatemala para los dos años económicos siguientes, se puede notar que las tendencias al alza y la posición de los departamentos más importantes se mantienen. Esto requiere varias aclaraciones. Buena parte del aumento en las recaudaciones departamentales proviene de las contribuciones directas –capitación y censo– establecidas en la década, gracias a la insistencia reformadora del gobierno de Mariano Gálvez.¹⁴ En otra perspectiva, se puede argumentar que, a pesar del aumento de los ingresos desde los departamentos, las cifras presentadas muestran también que el gobierno dependía con mayor fuerza de las recaudaciones en la región central –Guatemala y Sacatepéquez–. Este hecho se recalca aún más si se observa, con más de detalle, la historia política del régimen galvista y sus bases de apoyo: con cierta legitimidad durante los primeros dos años (1831-1832) manifestado a lo largo de la guerra contra los exiliados de la guerra federal, tanto en Soconusco como en la costa caribeña de Honduras.

Cuadro 2
Ingresos provenientes de los departamentos de Guatemala (1824-1839)

Departamento	1824-1825	%	1833-1834	%	1834-1835	%	1835-1836	%	1839	%
Guatemala	19.359	28,89	143.298	44,86					60.042	46,81
Escuintla	868	1,30	25.608	8,02	32.762	17,33	22.293	12,40	10.764	8,39
Sacatepéquez	31.715	47,33	43.280	13,55	47.805	25,29	53.538	29,78	35.149	27,40
Chimaltenango	5.147	7,68	9.383	2,94	13.967	7,39	11.981	6,67	9.827	7,66
Sololá	35	0,05	13.617	4,26	16.314	8,63	20.740	11,54		
Suchitepéquez	4.551	6,79	25.325	7,93		0,00		0,00		
Totonicapán		0,00	0	0,00	8.487	4,49	8.709	4,85		
Quetzaltenango	3.863	5,77	31.312	9,80	33.831	17,90	28.284	15,74		
Chiquimula	247	0,37	12.391	3,88	13.816	7,31	17.505	9,74	6.036	4,71
Gualán	236	0,35	2.956	0,93	9.176	4,85	2.818	1,57	1.475	1,15
Verapaz	985	1,47	12.282	3,84	12.875	6,81	13.881	7,72	4.968	3,87
Total	67.006	100,00	319.452	100,00	189.033	100,00	179.749	100,0	128.261	100,00

Fuente: AGCA, C1, legajo 85, expediente 2.340; C1, legajo 174, expediente 4.605, folio 48; Wortman, *La Federación...*; Ralph Woodward, *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala (1821-1871)* (Antigua Guatemala, Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica - CIRMA, 2003), 575.

Esta legitimidad se vería erosionada conforme el descontento por las acciones del gobierno. En Los Altos esto sucedió por la centralización política que produjeron las reformas del gobierno, mientras que en la Montaña sucedió frente a los proyectos de colonización en manos de negociantes ingleses, sobre todo en

¹⁴ Esto lo afirma Wortman en su clásico estudio, Miles Wortman, *Government and Society in Central America (1680-1840)* (New York, EE. UU.: Columbia University Press - CUP, 1982), 56.

Chiquimula a partir de 1834. Con esto, el gobierno llegó a depender aún más de la recaudación en la región central. Las cifras para 1839, ya sin las remesas provenientes de los Altos por la declaración de este como Estado separado de Guatemala, hicieron más que obvio el papel mencionado. Después de la derrota de los Altos y las tropas de Francisco Morazán, en marzo de 1840, el Gobierno del Estado decidió eximir de impuestos la región de la Montaña, dejando que los impuestos recaudados en los Altos se invirtiesen en ese mismo lugar para sostener las tropas y reorganizar los corregimientos, en un claro movimiento político.¹⁵ Aunque no se cuenta todavía con figuras globales sobre ingresos y egresos departamentales para la década de 1840, pero se puede apreciar en las quejas de los corregidores y funcionarios departamentales la baja de ingresos que reportaban mes a mes.

Por su parte, el estanco funcionó a través de remates del derecho de venta de las bebidas embriagantes en los distintos pueblos. Esto permitió la participación de una extensa cantidad de personas que se integraron, a través de esta actividad económica, a las dinámicas económicas locales y regionales. El derecho también implicaba que debían de vigilar y perseguir a los productores y comerciantes clandestinos de las bebidas. Esta dinámica entre la venta legal y el contrabando fue una constante a lo largo de la centuria, ya que nunca se pudo suprimir el aguardiente y chicha clandestinos, más cuando en esta actividad participaban propietarios, religiosos y cofradías. La lógica establecida para los remates obligó a las autoridades a tratar, en forma fragmentada, con una enorme variedad de situaciones locales y asentistas que significaron problemas constantes para las arcas públicas.

En cuanto a los negocios que produjo el aguardiente, se aceptó, de parte de las autoridades, que el asentista pudiera arrendar el estanco asignado en subasta. Aunque fuese una medida que rayaba en lo ilegal, se aceptó porque facilitaba que el asentista cumpliera con las obligaciones fiscales que había asumido, hecho que era valorado como clave en esta renta por el gobierno. A nivel local, el aguardiente implicó otros problemas que hicieron odiosa esta renta. Por un lado, comunidades indígenas alejadas de los principales centros de asentamiento ladino vieron cómo estos se incorporaron a la vida comunitaria, a través de la adquisición de tierras para trapiches y la asignación del estanco respectivo. Por ello, se daba la aparente contradicción de que algunas comunidades apoyaran la prohibición o el libre comercio del aguardiente, para evitar mayores presiones hacia ellas de parte de individuos externos. Y un punto importante de esta renta fue la participación de las mujeres en el negocio, tanto clandestino como legal, ya sea como vendedoras o productoras.¹⁶

15 Taracena, 274-275. Sin embargo, esto no niega que se reportaran transferencias desde los Altos a la Administración General después de 1840.

16 Renne Reeves, *Ladinos with Ladinos, Indians with Indians: Land, Labor, and Regional Ethnic Conflict in the Making of Guatemala* (California, EE. UU.: Stanford University Press - SUP, 2006), 129; Leticia González Sandoval, *El estanco de bebidas embriagantes en Guatemala (1753-1860)* (Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad del Valle de Guatemala - UVG, 1990); Rosa Torras Conangla, “‘Así vivimos el yugo’. La conflictiva conformación de Colotenango como municipio de mozos (1825-1947)”, *Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala – AVANCSO* (Guatemala) s.n. (2007): 81-100; Daniele Pompejano, *La crisis del Antiguo Régimen en Guatemala (1839-1871)* (Ciudad de Guatemala, Guatemala: Editorial Universitaria; Universidad de San Carlos de Guatemala - USAC, 1997), 35 y ss.

Construcción de una red de cajas recaudadoras

En el apartado anterior se mostró el papel que jugaban, en la recaudación, aquellos impuestos obtenidos en los departamentos. A primera vista se muestra que el reforzamiento en la década de 1830, principalmente las reformas de Mariano Gálvez permitieron que los departamentos aportaran más recursos a los esfuerzos de administrar el territorio del Estado, sobre todo, gracias a los estancos, alcabala interior, capitación y censo. El reforzamiento de estas rentas claramente respondía al intento de obtener la mayor cantidad de recursos con las rentas asignadas al Estado. Esto resultó así porque la aduana marítima era una renta que correspondía a la Federación.

Por otro lado, con la guerra que significó el fin de la Federación y la derrota del intento autonomista del Estado de los Altos durante los años 1838-1840, la nueva etapa administrativa de la Hacienda enfrentó de distinta manera los separatismos de los Altos y la Montaña. A dichas regiones las eximió de varias cargas durante los meses posteriores a la victoria de las armas guatemaltecas en marzo de 1840. En el caso de Quetzaltenango, es de notar que se instauró una superintendencia con jurisdicción en todo el territorio de los Altos. Esto les permitiría, en teoría, concentrar la recaudación departamental para solventar así los gastos propios de esos departamentos, y hacer transferencias a Guatemala en los casos de inexistencia de déficit. Y por último, existiría un intento de centralizar las rentas departamentales con la supresión de algunas responsabilidades de los administradores departamentales.

En este apartado me interesa discutir dos puntos. El primero es la forma en que se construyó una red de cajas departamentales en función de la recaudación. Si bien es cierto que algunos autores han tomado los ingresos reportados en los departamentos como parte del cargo de la contabilidad, la función territorial que desempeñaba fue más importante que los montos propiamente dichos. Es decir, discutir cómo esta red de cajas constituyó una forma de ordenar el territorio a través de puntos distribuidos a lo largo del Estado, y que pagaban gastos imposibles de cancelar desde la Ciudad de Guatemala; por ejemplo: el prest de tropas militares en movimiento, pago de depósitos a los acreedores de la Hacienda Pública departamental y otros semejantes. La otra aplicación que desempeñó esta red de cajas sería la de funcionar como área de confluencia de intereses entre los ámbitos locales –comerciantes, estanqueros, prestamistas– y la política del gobierno de turno. Esto llevaría a la colaboración de todos estos sectores, conforme a las condiciones cambiantes de cada conflicto. La participación de los notables locales en los procesos de la Hacienda Pública era una parte importante en el proceso de cooptación política y, por lo tanto, de la centralización estatal.

Para discutir los puntos claves en el proceso de construcción de esta red fiscal, me concentraré en dos aspectos: el manejo de la alcabala a nivel departamental y la extracciones de recursos a través de varios mecanismos hacia las entidades centrales de Hacienda, o para que los departamentos asumieran costos de la administración general. En el primer caso, contrastaré dos momentos: uno a inicios de la década de 1830, cuando se necesitaba reforzar al máximo la extracción de la alcabala interior,

ya que el Gobierno Federal manejaba los cargos sobre las importaciones y; a mediados de la década de 1840, cuando el Gobierno del Estado asumió los ingresos derivados de las mercaderías extranjeras, dejando a las cajas departamentales sin poder cobrar este rubro importante. En cuanto a la extracción de recursos aquí interesan las remisiones a la administración de rentas en la Ciudad de Guatemala, los pagos por órdenes superiores, sueldos de diputados y el peso asumido a nivel local de gastos militares, con lo cual se evitaba cargar el gasto a la Tesorería del Estado.

La intensificación en el cobro de la alcabala interior fue uno de los ejes de las autoridades en Guatemala para buscar soluciones al déficit fiscal, después de la guerra finalizada en 1829, especialmente al cuidar que las mercancías pagasen los derechos de alcabala interior, si cambiaban de manos o de dirección luego de su introducción al Estado. Esto permitía que las autoridades pudiesen cobrar un porcentaje a las mercancías importadas, según el lugar de consumo, a pesar de que no podían cobrar la alcabala de importación que se encontraba en manos de la Federación. Una consulta hecha a inicios de 1832, desde Gualán, mostraría esta tendencia. Se consultaba sobre si debían cobrarse de nuevo alcabala interior a los efectos que habían sido llevados a Gualán en distintos momentos. La respuesta del administrador de rentas, Manuel Rivera Maestre, fue categórica, ya que confirmó que debía pagarse la guía correspondiente a la Ciudad de Guatemala, destino final de las mercancías en cuestión, porque “de lo contrario, sería abrir las puertas para que estos efectos pudieran girar libremente por el Estado con solo haber satisfecho los derechos de introducción. Sería contrario a las leyes que reglamentan el sistema de hacienda”.¹⁷

La alcabala cobrada en el Estado fue modificada como una consecuencia de las reformas promulgadas por el gobierno de Mariano Gálvez en 1832, para así atender las urgencias derivadas por la guerra. El 28 de agosto de ese año se emitió el nuevo reglamento de alcabalas. Estas se dividían en 5 categorías. La de 2%, sobre todos los efectos que de los puertos, en manos del comerciante importador, se dirigían al Estado; el 3% si estos bienes eran llevados a otro Estado de la Federación; el 5% cuando estos efectos regresaban al Estado, de cuyo cobro correspondía un 1% a la Federación; la del 4%, aplicable a la venta de tierras y al comercio al interior del Estado; y la de 6% para los frutos del Estado que estaban sujetos al diezmo que había sido suprimido.¹⁸ Los primeros resultados de esta medida se pueden ver en los balances de los años 1832-1833 y 1833-1834. Para el primer año económico, la alcabala del 4%, la que más afectaba el comercio interior, alcanzó 35.921 pesos; el año siguiente fue de 43.864, y para 1834-1835 creció hasta 50.163 pesos.¹⁹ A nivel departamental, esta renta constituía uno de los ingresos más importantes, superado en ocasiones por el aguardiente y, en esta década, por la capitación y censo.

17 AGCA, B, legajo 2.346, expediente 47.249, s. f.

18 Manuel Pineda de Mont, *Recopilación de las leyes de Guatemala. Tomo II* (Guatemala: Imprenta de la Paz, 1872), 283-4.

19 AGCA, C1, legajo 173, expediente 4.586, folio 51; *Memoria que el secretario general del Despacho presenta a la novena legislatura del Estado, leída el 12 de febrero de 1836* (Guatemala: Imprenta de la Academia de Ciencias, 1836), folio 17.

Además del crecimiento en la recaudación, la ley de 1832 implicaba mayor presión sobre los flujos comerciales que no se consumían en la Ciudad de Guatemala y se dirigían a los departamentos. En este sentido, se seguían de cerca las observaciones ya mencionadas del administrador de rentas, Rivera. Por su parte, si se contrasta esta situación, en la década de 1830 en que se intentó crear un férreo control en el manejo de fondos de la alcabala interior, con la surgida en la década siguiente, se atenderá al cambio en el régimen a partir del proyecto estatal de los conservadores. Con la disposición de la Aduana, asignada directamente al gobierno después de 1839, los departamentos se vieron obligados a reducir algunos de los impuestos cobrados. Esta fue una medida política como lo muestra la capitación, suprimida para confirmar la alianza política con las comunidades indígenas de los Altos por su ayuda en la derrota del proyecto secesionista de Quetzaltenango. En este sentido, la supresión de la alcabala a los efectos importados a nivel departamental fue parte de esta política, ya que centralizó el cobro en la Aduana de Guatemala. Como lo atestigua Francisco Cáscara, encargado del gobierno de Quetzaltenango:

“La causa de la decadencia de las rentas de este departamento y de las de los Altos, ha sido la supresión de la contribución personal, que solo en el departamento de Quetzaltenango producía de doce a catorce mil pesos anuales; *la supresión de la alcabala de consumo sobre los efectos extranjeros que se introducen*, que producía de seis a siete mil pesos anuales en Quetzaltenango, y la supresión de la renta de tabacos, que producía de diez y seis a diez y ocho mil pesos...”²⁰

El otro punto consistiría en discutir los recursos que podía extraer el gobierno de los departamentos. Existen pocos balances anuales departamentales que permitan la comparación entre los años en cuestión. Los gastos que abarcaban las administraciones departamentales incluían salarios de los resguardos, del administrador y celadores. Por otro lado, también aparecían tres rubros que mostraban el dinero que salía de dichas administraciones hacia la Ciudad de Guatemala. En primer lugar, para el año económico 1834-1835 –cuadro 3– se puede ver cómo las transferencias hacia la Administración General de Rentas cubrían porcentajes altos del gasto departamental. Esto es una muestra clara de la extracción de recursos desde los departamentos apoyada por las reformas establecidas por Mariano Gálvez, uno de los momentos en que, al fin, los departamentos ayudaban al gobierno en Guatemala en sus gastos, como lo afirma Wortman.

El cuadro 3 es claro en esto. Sacatepéquez transfería 22.843 pesos, que representaba el 51% de los recursos gastados en ese año. Para el caso de los otros departamentos, si bien son montos inferiores, representaron el rubro más importante. La región de los Altos muestra también, así, su papel en el aporte al gobierno de Guatemala. La otra columna responde a los gastos pagados por orden superior. Con frecuencia, las autoridades del gobierno descargaban gastos comprometidos en las cajas departamentales, pagos a los acreedores del Estado, a los suministradores de pertrechos, indemnizaciones, etc. En el fondo, constituía otro

20 AGCA, B, legajo 2.405, expediente 50.327.

ejemplo de un recurso extractivo, era un recurso irregular, como lo evidencian las cifras del cuadro en comparación con las transferencias.

Cuadro 3
Extracciones de recursos fiscales
desde los departamentos (1834-1835)

Departamentos	Transferencias	%	Pagos de orden superior	%	Diputados	%	Gastos militares	%
Sacatepéquez	22.843	51,01	7.539	16,84	36	0,08	7.690	17,17
Chimaltenango	10.130	75,19						
Sololá	8.866	59,63	1.474	9,91			341	2,29
Quetzaltenango	9.220	27,93	2.554	7,74	800	2,42	6.422	19,46
Totonicapán	283	3,33					2.916	34,36
Chiquimula	1.039	7,70	1.906	14,12			4.530	33,55
Gualán			995	34,90			1.136	39,85
Verapaz	7.330	54,59			60	0,45	2.026	15,09

Fuente: AGCA, B, legajo 2.353, expediente 47.301.

Por su parte, los viáticos y salarios a los diputados era una cifra bastante marginal. En cambio, el rubro de gastos militares era crucial, ya que por un lado era un mecanismo de sostenimiento de tropas flexible, al asegurar fuerzas militares encargadas del orden, y casi siempre radicadas en las cabeceras departamentales; mientras que, por otro, resultaba el recurso más difundido de distribución de fondos entre la población que formaba parte de los cuadros militares locales, de pagos a los proveedores y de los negocios alrededor del servicio militar. Los tres departamentos con mayor gasto en este rubro pertenecían a la sede de los principales cuerpos castrenses del Estado.

Con lo anterior se sugiere la riqueza de analizar los datos departamentales en el ámbito fiscal, no solo como ingreso-egreso en sentido estricto. Por el contrario, se necesita revalorizar la fiscalidad departamental por su rol como mecanismo de integración política y de apoyo para la legitimidad de un gobierno. En la década de 1830 se puede observar que el cobro por alcabala interior estaba fragmentado, según el lugar de consumo de los bienes importados y otras mercancías. Esto permitía conseguir una tajada del comercio importador en momentos en que la aduana no estaba a cargo del gobierno guatemalteco. Por su parte, cuando este absorbe la aduana, estos derechos fueron retirados de los departamentos en beneficio del mismo gobierno. Y en el caso de los gastos departamentales, en la década de 1830 la capacidad de extracción desde los departamentos hacia el gobierno central se había reforzado. Por último, queda por mostrar qué sucedió con los gastos departamentales en la década de 1840. Para ello, retomo dos departamentos, Chiquimula y Quetzaltenango.

En el caso de Chiquimula, las cifras muestran la caída notable de los ingresos. Para 1845 el administrador reportó que el ingreso anual llegaba a 6.700 pesos, de los cuales 3.403 provenían de aguardiente. La alcabala de productos locales y el impuesto de carnes aportaban 2.418 pesos. Por su parte, los gastos muestran que de 6.649 pesos gastados apenas 205 se enviaban a la administración central. El gasto militar llegaba a 2.799 pesos, y el resto se distribuía en pequeños gastos de sueldos, funcionamiento y vales. La fragmentación de Chiquimula en varios distritos y la reasignación de algunos pueblos a otros distritos, hecho que ocurrió desde 1839 como parte del mecanismo de cooptación de los rebeldes montañeses de Rafael Carrera, era presentado como una de las razones para la disminución de las rentas. En ese mismo año, de veintiséis municipalidades en el departamento, el corregidor interino se quejaba que eran solo seis las que producían algún beneficio. Y una de ellas, Gualán, había sido asignada recientemente a Izabal, con lo cual se perdían esas rentas: “Antes de que se desmembrasen de este departamento los pueblos que hoy corresponden al de Mita, las rentas no solo eran suficientes para cubrir sus gastos, sino que aun habían sobrantes con que contaba la Administración General.”²¹

Para el caso de Quetzaltenango se cuentan con algunas cifras para el periodo de enero-octubre de 1840, meses siguientes a la ocupación militar de Quetzaltenango. Las contribuciones directas desaparecieron en ese año²² y, como se podía esperar de una plaza ocupada, los préstamos forzosos ocuparon el 45% –12.304 pesos– de los montos llegados a la administración departamental. Luego estaba la cantidad obtenida de aguardientes 16% –4.403 pesos– y la alcabala con 15% –4.174 pesos–, estas últimas cifras alcanzadas por la reactivación parcial del comercio y de los asentistas del aguardiente. Pero el cambio más importante en la administración fiscal fue el reconocimiento de una Administración de los Altos, interna al Estado de Guatemala durante el periodo 1840-1845. Es decir, que los recursos recaudados en los demás departamentos de esa región se concentraban en Quetzaltenango, y se usaban para sufragar las necesidades propias de la administración regional.²³

21 AGCA, B, legajo 2.535, expediente 58.133.

22 El Presidente del Estado de Guatemala, Mariano Rivera Paz, en su mensaje a la Asamblea en 1840 reconocía el fin de la capitación en 1839: “La mayor dificultad del gobierno ha sido la de encontrar recursos con que proveer a los enormes gastos que exigía la defensa y seguridad del Estado, sin emplear los medios reprobados por la opinión y la justicia, de hacer exacciones violentas. Sin embargo, las disposiciones que dictó la Asamblea, suprimiendo y rebajando las contribuciones que gravitaban sobre las clases pobres, han sido ejecutadas [...] Los departamentos que habían sufrido particularmente en los trastornos públicos no han sido obligados a contribuir”. *Informe dado a la Asamblea Constituyente por el Presidente del Estado de Guatemala sobre los sucesos ocurridos desde que la misma Asamblea suspendió sus sesiones, y sobre el estado en que se halla la administración pública. Leído en la sesión pública del día 14 de julio de 1840* (Guatemala: Imprenta de la Antigua Academia de Estudios, 1840), 9.

23 Rivera Paz aseguraba en su mensaje: “El principio que el Gobierno se ha propuesto observar en esta materia, ha sido el de limitarse a conservar el orden y la paz en los Altos, dando protección y seguridad a todos aquellos habitantes. Así es que las rentas de dichos departamentos se han manejado con separación, invirtiéndose allá mismo en los gastos de su administración; y ni aún en los momentos más apurados de la guerra se les han pedido auxilios pecuniarios ni de ninguna otra especie”. *Informe dado a la Asamblea Constituyente por...*, 11. Esta última afirmación hace referencia a fondos trasladados desde Quetzaltenango a Guatemala, ya que la exigencia de recursos forzosa sí fue hecha por Carrera sobre los patricios altenses y queda registrada en las cuentas de 1840.

Es innegable que esta medida respondía a cierta inercia de la experiencia del Estado de los Altos.

Sin embargo, visto desde otra perspectiva, también facilitaba el argumento de que el gobierno de Guatemala no explotaba a la población de los Altos, sobre todo a las comunidades indígenas, sino que reinvertía en ellos mismos el dinero recaudado. De igual manera, al observar algunos cuadros que han sobrevivido, se puede notar que también era una medida dirigida a controlar los departamentos de los Altos desde la sede de los separatistas, gracias a la presencia de tropas y comandantes leales a Rafael Carrera. Así, se podía pagar a las tropas leales con los sobrantes de las administraciones departamentales. Esta división fiscal no dejaba de tener sus contradicciones ante las urgencias después de 1840, sobre todo con la presencia constante de contratos a futuro sobre las rentas hechas por las autoridades centrales.

Conclusiones

Los datos mostrados en este artículo ponen de manifiesto la debilidad de la Hacienda en el Estado durante sus primeras etapas. El periodo 1824-1826 vio la instauración de las principales oficinas en la sede del gobierno: tesorería, contaduría mayor y la Administración General de Rentas; pero sin tiempo para organizar la recaudación departamental. Por su parte, en la década siguiente son claros los cambios que se habían logrado en la recaudación. La conducción de la Hacienda departamental desde la Ciudad de Guatemala había logrado extraer mayores recursos desde otros rincones del Estado, pero sin desplazar el papel jugado por la región central. Sin negar el descontento que produjo en los Altos por la capitación durante este periodo, no cabe duda, el crecimiento de la recaudación había permitido la distribución local mucho mayor, como lo muestran los mecanismos de recaudación de la capitación.

El reconocimiento del papel central de la fiscalidad en el proceso de construcción estatal parece contradictorio con las debilidades mostradas en las instituciones encargadas de la recaudación y distribución para el gasto, como lo ejemplifican los datos aquí mostrados para el caso de Guatemala, sobre todo por el pequeño cuerpo de empleados de Hacienda presentes. Sin embargo, en el momento de observar los resultados de la recaudación en los pueblos más cercanos a las autoridades gubernamentales como en los departamentos, se puede intuir que la lógica administrativa enlazó las distintas regiones. Esto se entiende por los lazos formales e “informales” de la sociedad. En este sentido, es de notar, entonces, cómo la participación política de notables locales, los sueldos representados por porcentajes de la misma recaudación y la subasta de rentas, permitieron que la fiscalidad departamental se convirtiese en una arena de confluencia entre lo local y lo nacional. No fue la única esfera de este tipo, pero ejemplifica cómo se puede “recaudar sin burocracia”.²⁴

24 Como lo muestra Mario Etchechury en: “Taxation without Bureaucracy? Republican Governments and the Old Fiscal Regime in the Estado Oriental del Uruguay: An Approach through Tax Farming (1828-1852)”, en: Garavaglia y Pro.