

Algunos aspectos preliminares acerca de la “transición fiscal” en América Latina: 1800-1850

[Publicado en *Illes i Imperis*, 13, Barcelona, 2010, pp. 159-192]

Juan Carlos Garavaglia*

“*Sin rentas ni hay ni puede haber Patria, Estado, ni Libertad*”¹
Córdoba, 1813

I. Introducción

En este trabajo vamos a resumir algunos de los aspectos más relevantes de la marcha actual del proyecto *State Building in Latin America*², reconstruyendo un panorama general de la problemática fiscal y su relación con la construcción estatal en América Latina durante la primera época del largo periodo de la “transición fiscal”, es decir, ese lento proceso de pasaje entre la fiscalidad colonial y la republicana. Como se verá, dependiendo de los países y de sus cambiantes relaciones con el mercado mundial -a través de los diferentes productos pasibles de transformarse en mercancías “exitosas” en ese mercado- este proceso será más o menos rápido. Pero, asimismo, cuando hablemos de los gastos del Estado, tocaremos algunos aspectos relacionados con el proceso de “despliegue del Estado”; éstos tendrán también mucha influencia en la delimitación, caso por caso, del periodo de “transición fiscal”. Por supuesto, a esta noción de “transición fiscal”, la tomamos aquí como un “globo de ensayo” y en ningún momento pensamos que deba ser algo más que un *concepto útil para pensar*.

II. Los recursos del Estado en la etapa inicial

1. Las rentas derivadas de los sistemas de imposición directos

* ICREA/UPF Barcelona y EHESS, Paris

¹ Córdoba, 23 de noviembre de 1813, Archivo general de la Nación, Buenos Aires, sala X-1-10-11.

² Este es un primer avance de investigación del equipo *Sate Building in Latin America*, Advanced Grant del *European Research Council*. El equipo, dirigido por Juan Carlos Garavaglia, está compuesto de Claudia Contente (coordinadora científica), Evangelina de los Ríos (Argentina), Elvira López Taverne (Chile), Pilar López Bejarano (Colombia), Pablo Rodríguez Solano (Costa Rica), Viviana Velasco Herrera (Ecuador), Juan Carlos Sarazúa (Guatemala) y Mario Etchechury (Uruguay). El equipo tiene cuatro investigadores asociados: Enric Ucelay Da Cal (UPF, Barcelona), Rodolfo González Lebrero (UBA, Buenos Aires), Pierre Gautreau (Université de Paris I) y Alejandro Rabinovich (docteur de la EHESS, Paris). Para más información consultar el Web site: statebglat.upf.edu.

¿Por qué comenzamos con este aspecto de la cuestión fiscal? Porque, salvo situaciones de excepción, los impuestos directos de tipo “moderno” –es decir, aquellos que resultarían de aplicar un principio de equidad fiscal: “los que más tienen deben ser los que más paguen”- tuvieron una muy limitada participación en los recursos estatales de este primer periodo, dejando de lado, claro está, algunos aspectos de varios tipos de imposición directa que son todavía arrastres del periodo precedente. Todos los otros sistemas de imposición directa, como las llamadas “contribuciones directas” (u otros nombres similares), tuvieron escasa repercusión en la masa de los recursos estatales durante el primer periodo del proceso de construcción estatal. No existía ni la fuerza social necesaria frente a los grupos dominantes (por otra parte, con frecuencia, estos sectores regían en primera persona el Estado), ni los recursos administrativos ineludibles para poner en práctica los mecanismos concretos para hacer efectivo a este sistema impositivo -censos, estadísticas fiables, catastros, etc.- y ambos elementos eran indispensables para que las contribuciones directas tuvieran una mediana eficacia. Los casos más llamativos en estos primeros años de intentos de acudir a verdaderos impuestos directos –dejando de lado el ejemplo de México³, que no tratamos aquí- fueron los de Buenos Aires⁴ y Santa Fe en el Río de la Plata y el de Colombia (en especial, los de los presupuestos de los *estados* de la republica federal a partir de la descentralización de los años cincuenta). En esos casos, los recursos obtenidos fueron, casi sin excepción, de muy poca monta –salvo en el caso de la provincia de Santa Fe en Argentina⁵- pero vale la pena de todos modos, mencionar estas formas de imposición que “anuncian” nuevos tiempos.

Hubo, por supuesto, otros sistemas de contribuciones directas, pero que estaban lejos, muy lejos de la “modernidad”. Ante todo, tenemos la cuestión de la tributación indígena y de sus cambios posteriores a la independencia como pueden verse todo a lo largo y a lo ancho del territorio americano. En efecto, ella continuó existiendo en los tres principales países andinos (Bolivia, Perú y Ecuador, más el caso peculiar de la provincia argentina

³ Ver Serrano Ortega, J. A., *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, 2007.

⁴ Consultar Gelman, J.D., y Santilli, D., *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Universidad de Belgrano/Siglo XXI, Buenos Aires, 2006.

⁵ Evangelina de los Ríos, *Un estudio de fiscalidad provincial: Santa Fe entre la Confederación Argentina y el Estado Nacional (1852- 1870)*, Master en Historia del Món, UPF, 2010.

de Jujuy), en Guatemala y en varios Estados mexicanos (Yucatán, Oaxaca y Chiapas). Este es un tipo peculiar de impuesto directo, hijo inmediato de la conquista y de la derrota militar de las poblaciones indígenas en el momento de la llegada de los europeos, es decir, lo pagaban los indígenas por ser los vencidos en la guerra de conquista y solo subsistió en áreas de gran concentración de la población indígena. Desde el momento de las guerras de independencia, este antiguo tributo colonial se fue transformando en un “liberal” impuesto de capitación personal, acompañado – según los diversos sistemas puestos en marcha en cada país- por la imposición a otros sectores de la población, pero continuó teniendo, hasta muy tarde en algunos casos (Ecuador y Bolivia), casi el mismo carácter que había heredado de la época de la conquista.

Existió otro sistema muy peculiar de imposición directa: el constituido por los préstamos y exacciones -más o menos forzosas- que fue indispensable poner en práctica en las primeras décadas post revolucionarias ante las exigencias imperiosas de las guerras que sacudieron a las jóvenes repúblicas durante ese periodo inicial. En un primer tiempo, los comerciantes y productores cercanos al bando pro realista, fueron el blanco preferido de estas exacciones forzosas; había en esto una cierta lógica pues aquellos eran los “enemigos” del nuevo orden que se quería instaurar. Y como se suele decir en francés, esto normalmente “c’est de bonne guerre”. Nadie le resume tan bien como el ministro chileno Rengifo en 1834:

“Tan costosos aprestos [los de las guerras de independencia] exigían sumas inmensas, que se reunieron por medios extraordinarios: El primero fue la confiscación o secuestro de las propiedades pertenecientes a todos los partidarios del Rei de España que habían fugado al aproximarse el ejército restaurador. El segundo la imposición de gruesas contribuciones sobre los enemigos de la independencia, i después indistintamente sobre los capitalistas nacionales.”⁶

En efecto, en un segundo momento, se afectó también con este tipo de contribuciones a empresarios y mercaderes del propio bando revolucionario, pero aquí las cosas deben ser analizadas con mucha precaución, pues en general, estos préstamos forzosos o “voluntarios” –aceptados normalmente con una *voluntad desgana*- dieron como resultado, en un segundo momento, el fenómeno de la formación de un mercado de papeles de la deuda que comienzan así a transitar paralelamente al lado de los circuitos

⁶ Memoria que el ministro de estado del departamento de hacienda presenta al congreso nacional. Año de 1834, p.235, citado por Elvira López Taverne en “La hacienda pública en Chile 1820-1860. Una aproximación a la realidad provincial”, informe *State Building projet*, 2010.

monetarios; por supuesto, estos papeles (que llegaron a desempeñarse como “formas sustitutivas de la moneda metálica”, según la acertada fórmula de Samuel Amaral⁷) circulaban casi exclusiva entre comerciantes, exportadores y grandes productores y tocaban muy escasamente a la gran masa de la población. Pero, de este tipo de préstamos surgirá uno de los problemas más graves que debieron enfrentar los que dirigían el proceso de construcción estatal: la deuda interna. Ello era así porque, generalmente, estos mismos papeles que recibían los mercaderes, circulaban a una tasa que estaba en relación directa con la capacidad del Estado para pagar los intereses acordados en el tiempo estipulado, es decir, cuanto menor era esa capacidad, mayor era el descuento que esos papeles tenían en los incipientes mercados locales, cambiándose así a tasas muy abajo de su valor nominal. Y dado que, en general, la administración fiscal se veía obligada a aceptar (aunque fuera en forma parcial) esos papeles a su valor nominal para el pago de algunos impuestos como los derivados del comercio externo, el resultado era evidente: terminaba haciendo entrar al Estado en una relación circular con los comerciantes, exportadores y “agiotistas” –tal como se los conocía en México– mediante la cual recibía cada vez más “papeles” y cada vez menos ingresos efectivos. El ciclo infernal de la deuda, hija dilecta de las guerras exteriores e interiores, estaba así asegurado. Casi ninguno de los casos estudiados del proceso de construcción estatal pudo escapar en determinados momentos a las consecuencias de ese ciclo infernal y en ciertas situaciones, como son las de Colombia y el Uruguay, la deuda llegó a constituirse en una auténtica bola de nieve en el presupuesto de esos Estados hasta bien entrada la década del cincuenta.

Y finalmente, nos quedan dos impuestos de tipo directo, pero que también están bastante lejos de formar parte de un sistema impositivo “moderno”, nos referimos a los *estancos*, es decir, los monopolios fiscales sobre algunos productos de gran consumo (sal, tabaco, aguardiente, pólvora, etc.) y al *diezmo eclesiástico*, en varios de los ejemplos estudiados continuaron existiendo hasta fines de este periodo y en ciertas ocasiones, ocuparon un lugar nada secundario en el conjunto de las rentas fiscales de las jóvenes repúblicas, como fue en Colombia, en Chile, en el Ecuador y en algunas repúblicas centroamericanas.

⁷ Amaral, S., “Las formas sustitutivas de la moneda metálica en Buenos Aires (1813-1822)”, *Cuadernos de Numismática*, VIII (27), Buenos Aires, 1981.

2. Las imposiciones indirectas: los impuestos a la circulación de mercancías

En este rubro entran diversos tipos de imposiciones: los “viejos” impuestos a la circulación interna de las mercancías, como la alcabala y otros menores, pero sobre todo, hablaremos aquí de los impuestos relacionados con el comercio exterior, éstos van a constituir progresivamente el punto central del sistema rentístico de las nuevas repúblicas. En efecto, será a través del comercio exterior (y sobre todo, a través de los impuestos a las importaciones de mercancías de consumo masivo) que se concentrará el grueso de las rentas estatales. En realidad, podríamos decir que, según lo consideramos nosotros, el periodo de la “transición fiscal” -mirado desde el punto de vista de los ingresos- se termina cuando la mayor parte de los recursos del Estado llega a través de los impuestos al comercio exterior. También se podría fechar el fin de este periodo en relación a la puesta en marcha de un verdadero sistema igualitario de imposiciones directas, pero en ese caso, incluso la mayor parte de los países europeos de la época no entrarían en esa categoría. Efectivamente, a fines del siglo XIX, los impuestos directos de ese tipo tenían aún un papel secundario en las economías de países como Francia, Inglaterra o Rusia⁸. Es por esa razón que preferimos tomar como uno de los puntos de referencia para la transición fiscal, el momento del predominio de los impuestos ligados al comercio exterior en el total de las rentas estatales. Mas, ya lo dijimos en la introducción, este no es el único punto de referencia que tendremos en cuenta.

Pero, es necesario distinguir en los impuestos ligados al comercio exterior; aquellos que gravan las mercancías *importadas* de los que gravan las mercancías de producción nacional que se *exportan*. La diferencia es central, pues en el primer caso, serán los consumidores finales los que terminarán pagando el impuesto y en el otro, son los productores locales y los exportadores –generalmente, ligados al capital extranjero- quienes deberían hacerlo. Los actores de la época al parecer, entendían muy bien la situación, como afirma en 1858 el secretario de Hacienda uruguayo: “el carácter particular de los impuestos indirectos es el de que su percepción es fácil, y oportuna, confundiéndose casi siempre con el valor de los objetos que los pagan”⁹. Y él no era el

⁸ A inicios del siglo XX, los impuestos indirectos representaban aún el 79% de las entradas fiscales en Francia, el 70% en Inglaterra y el 80% en Rusia; ver Ardant, G., *Théorie sociologique de l'impôt*, SEVPEN, Paris, 1965, I, p. 239.

⁹ Mario Etchechury, *La fiscalidad de la ‘guerra permanente’: el Estado Oriental del Uruguay en la frontera rioplatense, 1828-1851*, Master en Història del Món, UPF, 2010.

único que tenía bien claro este asunto. Discutiendo algunas vías para aumentar las rentas del Estado, el ministro secretario de Estado del Ecuador en 1831, anota que “las contribuciones indirectas son sin duda las que más convienen porque su pago es insensible y voluntario, haciéndose en la apariencia por los introductores, pero en realidad por los consumidores a quienes se aumenta el precio de los efectos.”¹⁰ Resultaba esto mucho más simple que oponerse a los intereses de los grupos económicamente dominantes –fueran éstos productores o comerciantes/exportadores– que tenían, por muchas razones (y entre otras, el papel de ser generalmente acreedores del Estado) la potencia suficiente como para enfrentarse a las decisiones tomadas por el personal del Estado en este sentido. Está en juego aquí, el mayor o menor grado de autonomía del Estado en relación a los grupos económicamente dominantes.

III. Las cifras

El caso chileno

Cuadro 1: rentas fiscales de Chile, 1825-1843¹¹

Año	Aduana	%	Estanco	%	Total
1825	796.345	46%	429.404	24,8%	1.727.776
1826	802.713	47,2%	429.404	25,2%	1.699.799
1827	895.713	49,8%	501.691	27,9%	1.797.123
1828	884.437	53,2%	421.803	25,4%	1.660.527
1829	1.064.145	59,1%	364.734	20,2%	1.798.892
1831	830.635	54,7%	340.625	22,4%	1.517.537
1832	1.019.947	61,7%	323.343	19,6%	1.652.713
1836	1.294.232	64,6%	423.065	21,1%	2.003.421
1840	1.825.503	61,9%	535.157	18,1%	2.946.247
1841	1.629.914	59%	584.856	21,1%	2.761.788
1843	1.735.432	57,8%	628.171	20,9%	3.001.229

Comenzaremos con Chile que, para muchos historiadores (e incluso, para no pocos de los publicistas contemporáneos) era el ejemplo más acabado de un “Estado virtuoso”.

¹⁰ Viviana Velasco Herrera, *Fiscalidad y conformación del estado ecuatoriano: continuidades y transiciones de un proceso en disputa. 1780-1847*, Master en Història del Món, UPF, 2010.

¹¹ Elvira López Taverne, *La hacienda pública en Chile 1820-1860. Una aproximación a la realidad provincial*, Mss., 2010.

Los trabajos de Gabriel Salazar¹² han puesto en claro cuáles fueron los límites reales para la vida de los sectores populares ocasionados por la acción de ese “Estado virtuoso”, fundado por los conservadores después de la batalla de Lircay en 1830.

Las rentas del estado chileno durante las primeras décadas independientes se apoyan fundamentalmente en los ingresos aduaneros y los estancos (en este caso, sobre todo, el estanco del tabaco); si examinamos las cifras del cuadro 1, veremos que hay casi un exacto paralelo entre el crecimiento progresivo de las rentas aduaneras y el descenso paulatino del lugar que ocupan los recursos extraídos de los estancos. A fines del periodo analizado en el cuadro 1, aduanas y estancos alcanzan al 80% de la recaudación fiscal. El incremento de los ingresos de las aduanas está en relación con dos procesos productivos que marcarán la economía chilena de esta época: el crecimiento de la producción minera – en especial, la del cobre y secundariamente, de la plata y el oro- y la atracción para la producción agrícola local del mercado del Pacífico (entre otras razones, por los efectos del *rush* del oro en California y Australia). En realidad, habría que hablar aquí en especial de la aduana de Valparaíso que, a fines del periodo, alcanza a tener un 56,5% del total de la rentas estatales y que parece haber sido claramente favorecida por el poder central –Santiago y Valparaíso están muy cerca- para acentuar su control sobre las provincias, quitándoles la posibilidad de acceder a sus propios recursos aduaneros. En los últimos dos años de este periodo, por otra parte, el crecimiento total de las rentas fiscales es claramente perceptible. Sabemos, además, que esta tendencia se acentuará en los próximos años con un predominio cada vez mayor de los ingresos aduaneros sobre el total de las rentas del Estado. La tercera fuente de ingresos, que no está incluida en el cuadro, es la de la Tesorería General que reúne a varios tipos de percepciones y que en 1840 llega a ser alrededor de un 15%; en cambio, en 1843, la tercera fuente de ingresos serán los diezmos y las alcabalas con un 12% del total.

Todo parecería indicar, además, que la diferencia entre lo percibido en concepto de importaciones y de exportaciones, sigue en líneas generales el cuadro que conocemos para otros países de América Latina por las razones ya apuntadas, con un claro

¹² Ver, en especial, *Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*, Ediciones Sur, Santiago, 1986 y *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): democracia de "Los pueblos" militarismo ciudadano golpismo oligárquico*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2005.

predominio de los ingresos sobre las importaciones. En efecto, las cifras de 1828, por ejemplo, muestran que los impuestos sobre las exportaciones constituyen sólo el 23% del total de los ingresos aduaneros, siendo los productos minerales los que pesan más en este rubro de derechos de exportación. O sea que si sumamos los estancos y el 77% de la recaudación aduanera cobrado en concepto de importación de mercancías extranjeras, para ese año, los consumidores pagan, aproximadamente, alrededor de un 70% del total de las rentas fiscales. En 1843, si lo recaudado en concepto de derechos de importación por mar era de 1.391.301 pesos, la cantidad correspondiente a las exportaciones llegaba apenas a 177.374 pesos y como si ello fuera poco, señalemos que las exportaciones de trigo y harina estaban exentas de derechos de salida en pleno *rush* californiano y australiano... Esto nos da una idea acerca de la “proximidad” entre los grupos dominantes agrarios y el estado chileno de la época.

Ecuador

Para el Ecuador tenemos datos comparativos desde fines del periodo colonial, lo que nos permite contar con un panorama bien amplio de la evolución de las rentas fiscales hasta 1841. El cuadro 2 nos presenta las cifras de los años en que contamos con los datos completos:

Cuadro 2: rentas fiscales del Ecuador, 1807-1841¹³

	Aduana	%	Tributos	%	Estancos	%	Diezmos	%	Otros	%	Total
1807	81.663	16.3	178.951	35.7	97.323	19.4	--	-	142.675	28.5	500.612
1830	311.500	42.8	201.379	27.7	78.947	10.9	--	-	136.275	18.7	728.061
1833	200.000	36.1	197.000	35.6	37.035	6.7	61.799	11.2	119.636	21.6	553.671
1841	321.064	39	176.845	21.5	153.877	18.7	55.132	6.7	171.168	20.7	822.954

La evolución de las rentas dependientes de la Aduana (en este caso, la del puerto de Guayaquil) está relacionada con las exportaciones de cacao; el ritmo de estas exportaciones sigue una curva con fuertes altibajos –probablemente, relacionada con ciclos climáticos- y con una tendencia leve de crecimiento hacia fines de este periodo. El otro rubro consistente es el del tributo indígena que tiene un lugar nada secundario en el conjunto de las rentas fiscales ecuatorianas en estos años y finalmente los estancos, con un nivel similar al chileno, ocupan el tercer lugar, dejando para diezmos y otros rubros menores el resto de la recaudación.

¹³ Velasco Herrera, V., *Fiscalidad y conformación del estado ecuatoriano...*, cit.

De este modo y muy lentamente, el Ecuador va dejando atrás la crisis de la independencia que había producido un corte bastante abrupto de su relación con los mercados mineros bajo y alto peruanos -como también el mercado rioplatense- hacia donde se dirigía la mayor parte de la producción textil quiteña. La quiebra del sistema comercial nacido a la sombra del pacto colonial había constituido una gran ventaja para algunas regiones (el Río de la Plata y Chile, por ejemplo) permitiéndoles una relación directa con los mercados mundiales. Mas, en el caso de Quito, la ruptura de los circuitos internos coloniales debida a los efectos de las guerras independentistas y a los conflictos “civiles” posteriores, como había ocurrido con la producción de vino y aguardiente de Arequipa en el Perú y de Cuyo en los andes riopletenses, fue una catástrofe y cada una de esas regiones intentó superarla como pudo.

Para Ecuador no tenemos, por ahora, datos diferenciados entre impuestos a las exportaciones y a las importaciones, pero suponiendo que siga las líneas habituales para el resto de América Latina, la conclusión parecería evidente: la masa de los consumidores y sobre todo, la población indígena y campesina es la que sostiene el crecimiento de las rentas fiscales. Además, podemos comparar los datos de población entre Chile y el Ecuador y las capacidades fiscales respectivas¹⁴:

Cuadro 3
Población y fiscalidad, Chile- Ecuador, 1840 y 1841

	población	Rentas fiscales	Renta <i>per capita</i>
Chile [1843]	1.192.181	3.001.229	20 reales
Ecuador [1841]	643.000	822.954	10 reales

Por otra parte, dado que el sector más dinámico de las rentas fiscales chilenas es el de los ingresos aduaneros -y que éstos pueden crecer acompañando el ritmo de incremento de la capacidad de producción minera y agrícola, pero sobre todo, minera- las posibilidades de crecimiento están aquí muchísimo más abiertas que en el caso

¹⁴ No se olvide que este tipo de cálculos era utilizado en la época, como lo hizo el ministro responsable de la *Memoria* de Hacienda de 1833 en el Ecuador. “El Ecuador cuenta de población 520.000 almas; y sus rentas no pasan con mucho de 520.000; es decir, que un habitante con otro paga de contribución un peso al año. En los Estados Unidos de América, ha ascendido esta a cinco pesos por cada habitador, aunque en el día no es de tanta monta; en los Países Bajos sube a más de quince; en el Perú a cerca de tres; en Venezuela a dos; y en la Nueva Granada a cerca de dos. El impuesto debe ser proporcionado a las cargas y a la riqueza de la sociedad. Y cuando hemos verificado que las obligaciones del Ecuador son considerables, y cuando vemos que hasta el desventurado indígena contribuye con tres pesos y medio al año ¿qué menos ha de pagar de imposición un ecuatoriano con otro que esta misma cantidad?”, Velasco Herrera, V., *Fiscalidad y conformación del estado ecuatoriano...*, cit.

ecuatoriano, estrechamente ligado al aumento de la población (tributo indígena más consumo de los productos estancados). Y ya es sabido que en las economías de tipo “antiguo” –es decir, previas al momento de la transición demográfica- como es el caso de la ecuatoriana de ese periodo, los frenos al crecimiento de la población son múltiples. De hecho, la población ecuatoriana crecerá a tasas intercensales cercanas al 0.73% entre 1839 y 1856¹⁵. De todos modos estos cálculos son siempre indicadores muy gruesos, como explicaremos más adelante.

Guatemala y Costa Rica en el marco centro americano

El llamado “Reino de Guatemala” comprendía en el periodo colonial las actuales Repúblicas centroamericanas –sin Panamá obviamente- y el territorio del que es hoy el estado mexicano de Chiapas. A fines de la época colonial, cuando ya el ciclo del añil salvadoreño estaba en su etapa final (y aún no había comenzado el ciclo de la cochinilla), las principales rentas surgían del tributo indígena, de los impuestos sobre la circulación y de los estancos. Un sistema que se asemejaba al de la Audiencia de Quito de esos mismos años. Durante el primer periodo de la República Federal (1823-1825), una vez que el tributo indígena fue dejado de lado como consecuencia de varias revueltas antifiscales –que culminan en 1820 con la de Totonicapán- era indispensable asignarle recursos al Estado federal y éstos se concentraron en la alcabala marítima y los estancos de la pólvora y el tabaco. Pero, las entradas por estos conceptos apenas llegan al 50% de los gastos presupuestados de la Federación en 1824 y 1825.

El Estado de Guatemala

Pese al incremento de las exportaciones de cochinilla –éstas siguen una línea ascendente muy leve en el curso del primer medio siglo de vida independiente- las rentas del Estado de Guatemala –uno de los componentes de la Federación- eran a todas luces insuficientes y por ello, se decide restablecer un sistema de contribución directa muy cercano al precedente basado en el tributo indígena, pero que ahora pagarían todos los hombres adultos –independientemente de su calidad étnica-; éste se llamaría *capitación*.

¹⁵ Velasco Herrera, V., *Fiscalidad y conformación del estado ecuatoriano...*, cit.

Se acompañaba de un *censo* sobre las propiedades. El cuadro 4 nos muestra los datos para algunos años:

Cuadro 4: ingresos del Estado de Guatemala, 1826-1835¹⁶

	Estancos	Alcabala	Contribucs	Hacienda general	Eclesiás.	Otros	Ingresos reales	Emprésts	Ingresos totales
1826	55.648	34.818	1.481	10.107	1.351	261	103.666	2888	106.554
1827	42.903	32.238	17.713	24.796	6.326	271	124.247	189.504	313.751
1833/34	123.700	73.050	65.711	67.202	10.078	264	340.005	185.594	525.599
1834/35	126.986	101.476	73.037	49.839	16.440	1.367	369.145	217.618	586.763
Totales	349.237	241.582	157.942	151.944	34.195	2.163	937.063	595.603	1.532.667
% sobre Ing.reales	37.3%	25.8%	16.8%	16.2%	3.6%	0.2%	100%		
% sobre Ing. tots.	22.8%	15.8%	10.3%	9.9%	2.2%	0.1%	61.1%	38.9%	100%

Como es visible, los estancos (aguardiente, tabaco, chicha, etc.) ocupan el primer lugar seguido de los impuestos a la circulación mercantil. Pero, asimismo, es evidente que la hacienda guatemalteca vive en constante déficit, pues los ingresos reales solo cubren un 61.1% de las necesidades fiscales del Estado en este periodo. Entre 1846 y 1852, los ingresos, siguiendo ahora a Woodward¹⁷, han crecido en forma notable, llegando a una media de 539.000 pesos con una población que ahora podría llegar a los 850.000 habitantes y una media de 5 reales *per capita*. En 1854 los rubros principales de las rentas fiscales fueron el estanco de aguardiente con un 28% (si le sumamos las entradas por el consumo de chicha, llegaría al 35,5%), la alcabala de importación y el derecho de tonelada – es decir, las entradas referidas al comercio exterior- con un 20%; el resto se acumula en impuestos menores –entre los que se destaca la alcabala interna- y sobre todo, en una serie de rubros que muestran bien el estado calamitoso de las finanzas guatemaltecas, pues entre “préstamos”, “contratas” y “subvención de guerra”, es decir, todas entradas extraordinarias, llegamos a casi el 30% de los ingresos fiscales...o sea, ya la capitación y el censo han desaparecido y la situación de las finanzas guatemaltecas evidentemente no ha mejorado.

Costa Rica.

¹⁶ Juan Carlos Sarazúa, *Contribución directa, impuestos y Estado en Guatemala, 1790-1854*, Master en Història del Món, UPF, 2010.

¹⁷ Woodward, R.L., *Rafael Carrera and the emergence of the Republic of Guatemala, 1821-1871*, The University of Georgia Press, 1993.

En las primeras décadas posteriores a la ruptura con España, el panorama de las rentas costarricenses era bastante pobre, pero se ajustaba a la realidad de una población escasa y una muy débil relación con el mercado mundial.

Cuadro 5: ingresos fiscales de Costa Rica, 1821-1838¹⁸

Año	Estancos	Diezmos	Comerc.	Cuño Moneda y quintos	Tierras baldías	Existenc	Reint.	Otros	Ingresos reales	Prest.	Total
1821	11.226		533	4		2402		3076	17.241		17.241
1822	7.851		1.972			274		516	10.613		10.613
1823	12.159		1.823			2001		393	16.376	3.499	19.875
1826	8.869	14.703	1.961	479	2.231	2730		6599	37.572	12.205	49.777
1829	54.296	8.015	4.014	3.096	5.367	6262	2852	986	84.888	1.413	86.301
1831	9.678	9.105	5.278	44.844	1.278	12283	127	871	83.464		83.464
1833	13.808	8.633	6.845		4.771	6472		1874	42.403	37	42.440
1835	14.951	5.382	5.567	1.000	1.683	15323	4297	5233	53.436	10.000	63.436
1836	21.599	5.632	6.899		1.546	20624	1668	7242	65.210	24.550	89.760
1837	77.996	8.270	5.680			5644	46	2552	100.188		100.188
Total	232.433	59.740	40.572	49.423	16.876	74015	8990	29342	511.391	51.704	563.095
%Ings reales	45.5%	11.7%	7.9%	9.7%	3.3%	14.5%	1.8%	5.7%	100%		
%Ings tots.	41.3%	10.6%	7.2%	8.8%	3%	13.1%	1.5%	5.2%	90.8%	9.2%	100%

El cuadro 5 nos muestra los datos concretos hasta casi fines de la República Federal. El cuadro exige algunas explicaciones puntuales. Como se observa, estancos, comercio y diezmos constituyen la parte más relevante de las rentas. Los ingresos totales crecen en algunos años por razones excepcionales, como el “cuño de moneda” en 1829 y 1831, o las entradas derivadas del tabaco, también en 1829 –que hace subir inopinadamente el monto de los estancos en ese año. Dos observaciones finales: la renta sobre la venta de tierras baldías –algo bastante excepcional en el marco latinoamericano, aun cuando los montos no son elevados- y la crítica situación de 1823 que obligó, como en casi todos los ejemplos tratados, a acudir a los empréstitos forzosos. De todos modos, no debemos pasar por alto que este cuadro, realizado a partir de la documentación primaria (y día a día) de los libros de Contaduría y otros documentos, puede sufrir en el futuro algunas alteraciones a medida que avance la investigación de Pablo Rodríguez Solano. Es

¹⁸ Pablo Rodríguez Solano, *Estado, fiscalidad y organización burocrática en Costa Rica entre 1821 y 1848*, Master en Història del Món, UPF, 2010.

interesante, si comparamos con el cuadro 4 sobre el Estado de Guatemala, observar las diferencias entre una situación y otra en ese mismo periodo: mientras en Guatemala los ingresos reales sólo llegan a un 61% del total de los ingresos del fisco –el resto está constituido por empréstitos- en Costa Rica esa cifra alcanza casi el 91%, mostrando las claras diferencias entre una situación y otra.

En 1851, los ingresos fiscales crecerán y se multiplicarán casi por 5, llegando a un total de *ca.* 258.000 pesos. Los estancos (aguardiente y tabaco en este caso) se siguen llevando la palma con un 43% de los ingresos totales, pero, están seguidos por las entradas de la aduana que cuenta ya con un 20% de ese total, el resto se reparte en una serie de rubros menores. Ahora, el café es (y de lejos), el principal producto de exportación costarricense, pero será en las décadas siguientes cuando finalmente se convierta en el eje de la economía local y de sus relaciones con el mercado mundial. En 1851, con una población de alrededor de 100.000 habitantes, la renta fiscal *per capita* de Costa Rica era de unos 20 reales anuales, casi exactamente la misma cifra que en Chile en 1843.

Colombia

El cuadro 6 nos da una idea acerca de la composición de las rentas fiscales colombianas

Cuadro 6: ingresos fiscales de Colombia, 1824-1844¹⁹

Año económico	Aduana	%	Estancos	%	Amonedación y Quintos	%	Otros	%	Rentas totales
1824-25	2 651 113	43	1.107.535	17,9	101.993	1.6	2.336.084	37,7	6 196 725
1831-32	770 867	33	870.576	37.4	149.921	6.4	535.946	23	2 327 310
1835-36	1.114.774	44,3	1.056.411	42	167.926	6,7	177.933	7	2.517.044
1837-38	782 108	34	1.058.436	45.5	199.811	8.6	286.819	12,3	2 327 174
1843-44	1 124 345	38	1.322.783	44,5	224.892	7.6	300.731	10,1	2 972 751

Como se advierte, una evolución que parece el reverso de la chilena. Hay que señalar que hasta fines de este periodo, las *Memorias* incluyen –como ocurría por ejemplo, en el caso de México- las salidas de monedas de oro (y secundariamente, de plata) entre los “productos” exportados, vemos así que, por ejemplo, en 1835-1836, el 60% de las

¹⁹ López Bejarano, *La deuda interna en la conformación del Estado Colombiano (1843-1863)*, Mss., 2010.

“exportaciones” está constituido por monedas de oro y plata, siendo el resto una serie muy variada de productos agrícolas, entre los que se destacan el algodón, el tabaco y el palo brasil. Es obvio que las monedas salen sin pagar ningún tipo de impuesto, como surge de los datos pormenorizados de la *Memoria de Hacienda* de ese mismo año, y es sólo por ello que está registrada su salida, pero esta “mercancía” tan peculiar (*mercancía* y a la vez, *medida de todos los valores*), merecería un tratamiento especial²⁰. En todo caso, está claro que en este periodo, la producción agrícola exportable es todavía muy débil para sostener los egresos estatales. Y es por esa razón que los estancos (el tabaco en primerísimo lugar, después las salinas y finalmente el aguardiente) ocupan un lugar cada vez más relevante en el transcurso de este periodo. E incluso, debemos señalar que esos estancos, ya sea en manos federales –aguardiente- o estaduales (las salinas de Zapaquirá, Nemocon y Tausa), siguieron gozando de buena salud durante varios decenios todavía. Con unos 2.240.000 habitantes en 1851²¹, la fiscalidad *per capita* colombiana se sitúa en alrededor de 10 reales y medio, lo que la aproxima claramente a la que tenía en 1841 su hermana grancolombiana, la república del Ecuador.

El Río de la Plata en sus ambas márgenes

Las historias de la Confederación Argentina y de la República Oriental del Uruguay estuvieron estrechamente ligadas durante todo el siglo XIX. Nos interesan aquí en este informe sólo las cuestiones referidas a la fiscalidad, pero hay que subrayar que una parte sustancial de esas relaciones tiene que ver con un patrimonio común: su pertenencia (aunque sea parcial, en el caso argentino) a la gran región *pampeana platina* que se extiende desde la actual provincia argentina de La Pampa hasta el estado de Rio Grande do Sul, en el extremo sur del Brasil. Esta pertenencia obviamente va mucho más allá que los aspectos meramente económicos y alcanza a dibujar también lo que podríamos llamar el “gran área cultural pampeana”. Pero, como dijimos antes, nuestro interés ahora se refiere exclusivamente a los aspectos fiscales.

²⁰ La *Memoria de Hacienda* de 1851, se refiere a esta cuestión “El oro que entre nosotros, a pesar que se le de forma de moneda, no es sino una mercancía, lo mismo que el tabaco, el palo-brasil, &c. de las que nos sirven para pagar los artículos que consumimos del extranjero, no desempeña ya enteramente el oficio de moneda...”, Pilar López Bejarano, *La deuda interna...*, cit.

²¹ Pilar López Bejarano, *La deuda interna...*, cit.

Buenos Aires y la Confederación Argentina

Desde el momento de la ruptura con la Metrópoli en 1810, Buenos Aires (Montevideo permaneció fiel a la Corona, en tanto su campaña se revelaba dirigida por Artigas) vio rápidamente cortada su vía de recursos que recibía de Potosí –el *situado*, que permitía el pago de los sueldos a los funcionarios locales, un 60% de los gastos eran proveídos de ese modo²²- y debió ingeniárselas para obtener otros recursos. Como en todas partes, los españoles europeos, primero -y el conjunto de los comerciantes después- fueron el objeto de los empréstitos más o menos forzosos, pero estos recursos tenían límites muy claros. Ya desde fines de la primera década post revolucionaria, las entradas aduaneras fueron el pilar de las rentas fiscales de Buenos Aires.

Cuadro 7: ingresos fiscales de Buenos Aires, 1824-1854

	Importacs.	Exports.	Varios	Subtotal Aduana	Papel Sellado	Contr. Directa	Policía*	varios	Total
1824	1.847.465	169.825	15.654	2.032.945	118.907	21.099	79.431	336.402	2.588.784
1825	-	-	-	2.143.215	144.578	74.540	40.602	63.895	2.466.830
1832	913.021	180.857	21.637	1.115.516	69.001	48.062	74.067	313.327	1.619.973
1850	3.669.392	240.434	76.486	3.986.312	122.528	129.784	18.513	34.101	4.291.238
1854	2.025.317	247.519	75.191	2.348.027	236.658	56.227	-	95.442	2.736.354
	8.455.195	838.635	188.968	11.626.015	691.672	329.712	212.613	843.167	13.703.179
%	75.2%	7.5%	1.7%	84.8%	5%	2.4%	1.9%	6.2%	100%

**Policía* comprende: empedrado, multas, marcas, alumbrado, carcelaje, carretillas, pontazgo, etc.

** Desde 1830 se cobró un gravamen especial, llamado *Nuevo Impuesto* que es abandonado después.

Fuentes: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Ayres*, Buenos Aires, 1824, 1825, 1832 y 1850.
Registro Oficial del Estado de de Buenos Aires, 1856.

Como se puede comprobar y en relación a casi todos los casos que estamos estudiando, se trata del punto más alto de dependencia de los recursos fiscales del comercio exterior (junto con el Estado Oriental, como veremos más adelante) lo que hacía a esta realidad fiscal extremadamente sensible a las alteraciones del mercado mundial, como los bloqueos y conflictos marítimos (hubo tres de ellos particularmente importantes en este sentido, la guerra con el Imperio del Brasil en 1825-1828, el bloqueo francés, 1838-1840 y el bloqueo anglo-francés de 1846-1847). La composición de las exportaciones está basada casi exclusivamente –del mismo modo que en el Estado Oriental²³- de

²² Halperín Donghi, T., *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982. Sobre este tema en Buenos Aires durante esos años, ver nuestro trabajo “Dette publique et structure de la fiscalité au Rio de la Plata (1810-1860)”, in Andreau, J., Béaur, G., and Grenier, J. Y., (éditeurs), *La dette publique dans l'histoire*, Comité pour l'Histoire Financière de la France, Paris, 2005 : 311-333.

²³ Nacido a partir de 1828, justamente como resultado del acuerdo de paz que puso fin a la guerra con el Imperio del Brasil.

subproductos derivados de la explotación pecuaria: cueros, carne salada (también llamada charque), grasa, cerdas, astas y más adelante, desde los años cuarenta, se agregará la lana que muy rápido pasará a encabezar- a partir de mediados de la década del cincuenta- las estadísticas del comercio exterior rioplatense. En esa década, las rentas fiscales del entonces *Estado de Buenos Aires* (separado ahora de la Confederación Argentina), siguen el mismo patrón como es perceptible en el cuadro 7. Si comparamos los datos de 1824 y 1854 parecería que la capacidad rentística de la margen occidental del Plata no hubiese avanzado mucho en treinta años, pero no hay que olvidar que en el periodo 1853-1860, también la Confederación tenía sus aduanas (siendo Rosario la principal) y entonces, si sumáramos todas las rentas de ambas unidades políticas, las cifras cambian bastante radicalmente, como se puede ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 8: rentas del Estado de Buenos Aires y de la Confederación Argentina en 1854

	pesos
Estado de Buenos Aires	2.736.354
Confederación Argentina	1.472.134
Total	4.208.488

Fuentes: *Registro Oficial del Estado de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1856
Memoria de Hacienda, Paraná, 1857

Nos hallamos, además, en cifras cercanas a las del Chile contemporáneo en cuanto a la relación entre población y fiscalidad con unos 20 reales *per capita*.

El Estado Oriental del Uruguay

El Estado Oriental o República Oriental del Uruguay, nacida en 1828 después de la Guerra con el Imperio del Brasil, presenta por obvias razones –su pertenencia al gran área pampeana- un perfil productivo similar al de su hermana de la banda occidental del río (lo que no dejó de producir una fuerte competencia entre ambas). La diferencia más marcada está probablemente en el carácter de una y otra ciudad (es decir, Buenos Aires y Montevideo) fruto de las relaciones que ambas mantenían con sus respectivas campañas. Mientras Montevideo estuvo de algún modo “cortado” en relación a su hinterland rural por efectos de las guerras y sobre todo, de la Guerra Grande (1839-1851) cuando existían en la Banda Oriental dos Estados paralelos, Buenos Aires, no sin

conflictos, consigue mantener una cierta ligazón no sólo con su campaña, sino también con el conjunto de las provincias de la Confederación –lo que hacía que el ámbito de influencia de sus comerciantes, es decir, lo que podríamos llamar su “radio mercantil” fuera incomparablemente mayor²⁴. Veamos ahora los datos que tenemos para las rentas fiscales orientales en esos años según el cuadro 9.

Cuadro 9 Parte I : Ingresos reales del Estado Oriental, 1830-1839²⁵

Año	Imports.	Exports.	Otros comercio exterior	Total comercio exterior	Venta de tierras y otros	Papel sellado - patentes	Alcabala de ventas	Total ingresos reales
1830	461.263	105.971	43.061	610.295		43.779		654.074
1831	371.518	83.482		455.000				455.000
1832	401.126	86.099	76.468	563.693	28.323	42.175	15.733	649.924
1833	498.953	94.953	97.759	691.665	69.900	69.960	19.357	850.882
1834	533.047	131.823	102.981	767.851	122.689	77.000	21.432	988.972
1835	500.214	129.704	99.253	729.171	86.701			815.872
1836	568.190	152.584	84.335	805.109	128.099	111.801		1.045.009
1838	712.338	232.174	201.182	1.145.694	91.635	86.356		1.323.685
1839	1.432.632	295.989	90.073	1.818.694	198.199	55.399		2.072.292
total	5.479.281	1.312.779	795.112	7.587.172	725.546	486.470	56.522	8.855.710
% Ings. reales	61.8%	14.8%	8.9%	85.6%	8.2%	5.5%	0.6%	100%
% Ings. tots.	32.6%	7.8%	4.7%	45.1%	4.3%	2.8%	0.3%	52.5%

Cuadro 9 Parte II: Ingresos por préstamos, extraordinarios e ingresos totales del Estado Oriental, 1830-1839

Año	Empréstitos, depósitos	Otros y derechos extraords	Total empréstitos y extraords	Ingresos totales
1830	26.881	155.648	182.529	836.603
1831	91.002	339.191	430.193	885.193
1832	202.654	154.105	356.759	1.006.683
1833	483.443	93.579	577.022	1.427.904
1834	1.437.494	66.303	1.503.797	2.492.769
1835	310.491	213.107	523.598	1.339.470
1836	251.203	269.174	520.377	1.565.386
1838	611.417	297.815	909.232	2.232.917
1839	2.424.080	518.303	2.942.383	5.014.675
total	5.838.080	2.107.225	7.945.890	16.801.600
% Ings. tots.	34.7%	12.5%	47.2%	100%

Como podemos comprobar, estos datos son perfectamente comparables a los de Buenos Aires, teniendo siempre en segundo lugar a las “patentes” – suma que debía pagar todo

²⁴ No olvidemos las cifras de Burgin, M., *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Hachette, Buenos Aires, 1960, pp. 341-342: entre los años 1837, 1838 y 1839, un 36.4% del total de las importaciones entradas a Buenos Aires son re-enviadas a las restantes provincias.

²⁵ Mario Etchechury, *La fiscalidad de la ‘guerra permanente’...*, cit.

negocio establecido en la ciudad y a las ventas de tierras (rubro que casi no existe del otro lado del Plata...). Si relacionamos en este caso la población con las rentas fiscales, comprobaríamos en este caso una situación excepcional, con unas rentas *per capita* muy superiores a todos los ejemplos que hemos visto hasta ahora²⁶, pero, con la paradoja de una situación de endeudamiento del Estado Oriental que supera también a todos los casos que estamos analizando. Como se observa en el cuadro 9, los ingresos reales sólo son un 44.4% del total de los ingresos fiscales del estado Oriental (si tuviéramos los datos, veríamos que no es muy diversa la situación porteña en los años que estamos tratando y de hecho en Buenos Aires en 1850, el 48.7% de los ingresos fiscales fueron percibidos en Letras...).

Lo que resulta evidente en estos dos últimos ejemplos rioplatenses, es que en ambos casos, el proceso que hemos llamado de “transición fiscal” en relación a los ingresos estatales, se acaba rápido, haciendo depender del comercio exterior la mayor parte de las rentas fiscales desde una época muy temprana. Esto era posible, además, por la existencia en el mercado mundial de una fuerte demanda para las mercancías producidas en el área. Probablemente, una de las paradojas de la situación marginal que tuvo esta región rioplatense -verdadero *finis terrae* del Imperio hispano durante la mayor parte de su historia colonial- fue que arribó al momento de la ruptura independentista casi “desnuda” del complejo sistema fiscal de la colonia basado en estancos, tributos²⁷, alcabalas y otros impuestos similares, que tan buenos resultados daba en las restantes áreas del Imperio. Como vimos, tanto Buenos Aires (como Montevideo) llegan a la ruptura de 1810 en estrecha dependencia del situado potosino, una vez secada esa fuente de recursos por la guerra en el Alto Perú, la coincidencia entre la demanda del mercado mundial y las capacidades productivas locales hizo el resto.

Transición fiscal y rentas del estado

¿Cuáles son las conclusiones que podemos sacar de esta primera parte referida a las rentas fiscales en el periodo de la transición fiscal? En realidad, si hemos tomado desde

²⁶ En efecto, sea cual fuere el cálculo de población que tengamos en cuenta (131.000 habitantes en 1852 o 221.000 en 1861), la tasa *per capita* es altísima, pues sería 107 reales en 1852 y de 96 reales en 1861. Todos los datos referidos al Estado Oriental han sido tomados de Etchechury, M., *La fiscalidad de la ‘guerra permanente’...*, cit.

²⁷ Tampoco había una población indígena para someter a tributo, pues en Jujuy en el norte rioplatense, donde sí la había, el tributo indígena tuvo larga vida hasta mediados del siglo XIX.

el vamos la decisión de que la relación con el mercado mundial sería uno de los indicadores privilegiados para marcar las etapas de la transición fiscal, es obvio que cuando mayor sea el peso de los impuestos relacionados con el comercio exterior en el conjunto de la rentas del Estado, más avanzada sería, de acuerdo a este modelo, la transición. Pero, es evidente que se podrían haber tomado otros indicadores, como los referidos a los diversos intentos de hacer efectivo un auténtico sistema de imposiciones directas, en ese caso, las cosas se presentarían de manera diversa.

Además, no hay que engañarse; cuando hemos hecho los cálculos sobre la relación entre fiscalidad y población o mejor dicho, entre capacidad fiscal y población, las diversas cifras *per capita* que hemos señalado –dada la importancia que tiene en la capacidad fiscal el tipo de integración al mercado mundial- solo muestran efectivamente eso, es decir, el nivel de integración de una población determinada al mercado mundial. Y nada dice que eso marque “niveles de riqueza o de satisfacción social”, pues una población campesina con fuertes tendencias a la autosuficiencia, *puede* ser socialmente más igualitaria, que otra población rural que se halla en el marco de una economía muy integrada al mercado mundial. Eso hay que estudiarlo en cada caso, si no, caemos en lo que afirman algunos historiadores económicos, como aquellos que dicen, en el caso de México, que los repartos de mercancías podrían haber sido “beneficiosos” porque *integraban a los indígenas al mercado*²⁸. ¿Lo que habría que preguntarse es si los indígenas de Oaxaca, Chiapas o Yucatán querían estar integrados al mercado! Si recordamos que para los yucatecos del siglo XVII los repartos eran conocidos con el nombre de *koch*, es decir “llevar o traer sobre si o en los hombros como una cruz, madero o cosa semejante”²⁹, sus sentimientos al respecto parecen bastante evidentes.

Pero, hay otras cuestiones que complican el uso de este indicador: ¿Cuál es la población que debemos considerar en cada caso? ¿El conjunto de la población, en el cuadro de un proceso de construcción estatal, en el que las fronteras todavía no están claramente definidas y en el que una parte sustancial de la población (como ocurre en el Ecuador o en Guatemala) está parcialmente integrada al mercado interior? ¿Qué hacer, por ejemplo, con el caso uruguayo en el cual la Guerra Grande aisló durante casi de una

²⁸ Baskes, J., “Coerced or Voluntary? The Repartimiento and Market Participation of Peasants in Late Colonial Oaxaca”, *JLAS*, 28(1), 1996.

²⁹ Solís Robledo, G., “El repartimiento de géneros y la sociedad indígena en Yucatán en el siglo XVII”, *Estudios de Historia Novohispana*, 22, México, 2000.

década a Montevideo de su hinterland agropecuario y muchos de los productos pecuarios que salían de Montevideo llegaban desde la orilla occidental del Río de la Plata y viceversa, cuando el puerto bonaerense estaba bloqueado³⁰? ¿Y qué posición tomar cuando el producto principal que relaciona a un país con el mercado mundial está originado en una actividad productiva que utiliza poca mano de obra y concentrada en un área geográfica específica y restringida a ese marco? Durante nuestras discusiones en el *workshop*, se nos sugirió también la posibilidad de relacionar a la población con la extensión territorial y aquí los problemas son aún mayores: ¿Qué decir frente a la cuestión de las inmensas áreas casi vacías (Chile y Argentina con la Patagonia, Ecuador y Colombia con las tierras bajas amazónicas, Guatemala con el Petén...) que “inflan” un territorio que recién estará incluido en el mercado nacional bastante más de un siglo después? En fin, como se puede ver, los problemas son múltiples para que este indicador sea realmente algo más que un referente asaz relativo.

Resumiendo en pocas palabras, veríamos que son cuatro los elementos en los que se asentaban las rentas fiscales en el momento de la transición. De esos cuatro hay dos que son los principales: *los ingresos de la aduana* y *los diversos estancos* (tabaco, alcoholes, sal, etc.), quedando en un segundo lugar *los tributos* (y en otro caso, su transformación en forma de un impuesto llamado *capitación*, como ocurrió en Guatemala) y *los diezmos*. Estos cuatro rubros constituyen generalmente del 75% al 90% de los ingresos fiscales. En el periodo siguiente, uno de los aspectos más relevantes a estudiar será el de las relaciones entre el estado central y las provincias, estados o departamentos –según el nombre que recibieron en cada caso- sobre todo, en aquellas realidades de tipo federal o confederal, como fueron la de Colombia y la de Argentina, sistemas de organización constitucional federal que será necesario comparar con los otros dos ejemplos latinoamericanos más notables, el mexicano y el brasileño³¹.

III. Gastos y egresos del Estado

³⁰ Y que por lo tanto, deberían ser contabilizados en las exportaciones de Buenos Aires en un caso y en las de Montevideo en el caso contrario...

³¹ Ver al respecto, los trabajos de Luis Jáuregui, Marcia Eckart Miranda y Wilma Peres Costa incluidos en este mismo volumen de la revista.

Si el panorama que presentaban los ingresos del Estado en este periodo era variable, siempre dentro de los parámetros que hemos marcado, la cuestión de los gastos estatales es mucho más regular, es decir, *la guerra y la represión* (en los casos provinciales, departamentales o estatales, se trata en general sólo de *las fuerzas de policía*) más *la deuda* (normalmente, consecuencia directa de esos mismos gastos insumidos por la guerra y la represión), constituyen, *invariablemente y sin excepciones*, el corazón de los egresos del Estado. Y esta situación se prolongará muchos más allá de este primer periodo.

No podría extrañarnos este cuadro, pues en todos los ejemplos europeos estudiados para la época moderna (Suecia, Inglaterra, Francia y España, entre otros), el panorama se repite en mayor o menor grado³². O sea, los primeros pasos de la construcción estatal giran alrededor de la instauración del monopolio de la fuerza hacia afuera y hacia adentro del espacio sobre el cual el Estado reivindica su control. Además, los teóricos del *Estado militar/fiscal*, como John Brewer, han demostrado, acertadamente en nuestra opinión, que el incremento de los gastos bélicos y de represión lleva en su seno la necesidad imperiosa del crecimiento de un sistema burocrático de percepción y control indispensable para acompañar aquel incremento (añadiendo aquí, por supuesto, a los estudios de especialistas como Jan Glete que dan una versión más matizada que la del modelo inicial). Y de allí, los gastos en extender (y en algunos casos) capacitar a la burocracia. Pero, asimismo, Gramsci señaló en su momento que el Estado era sobre todo “hegemonía acorazada de represión”, es decir, con las (indispensables) bayonetas se puede hacer de todo, menos “sentarse sobre ellas” –Talleyrand *dixit*- con lo cual el

³² La bibliografía europea sobre el tema es inmensa; una visión general comparativa en Tilly, Ch., *Coercion, Capital and European States, AD990-1990*, Basic Blackwell, Cambridge, Mass., 1990 y Mann, M., *The Sources of Social Power, I, A History of Power from the beginning to A.D. 1760*, Cambridge University Press, 1986. Ver también los trabajos incluidos en Genet, J.-Ph. y Le Mené, M., *Genèse de l'État moderne. Prélèvement et redistribution, Actes du Colloque de Fontevraud*, CNRS, Paris, 1987. Para el caso inglés específicamente: John Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, Alfred A. Knopf, New York, 1989 y O'Brien, Patrick K. and Hunt. Philip A., *England 1485-1815. In The rise of the fiscal state in Europe*, Richard Bonney, Oxford, 1999. Para Francia, Le Goff, J., "Genèse de la France. (milieu IXe- fin XIIIe siècle): vers un État monarchique français", in Revel, J. y Burguière, A., *Histoire de la France, L'État et les pouvoirs*, Seuil, Paris, 1989 y Collins, J. B., "State Building in Early-Modern Europe: the Case of France", *Modern Asian Studies*, 31 (3), 1997. España ha sido tratada por varios autores, entre ellos, Glete, J., *War and the State in Early Modern Europe: Spain, the Dutch Republic and Sweden as fiscal military states, 1500-1660*, Routledge, London and New York, 2002, Torres Sánchez, R., *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, EUNSA, Pamplona, 2009 y Jurado Sánchez, J., "Military expenditure, spending capacity and budget constraint in eighteenth-century Spain and Britain", en *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Año nº 27, Nº 1, 2009, pp. 141-174. Una monumental historia del impuesto y sus relaciones con el proceso de construcción estatal: Ardant, G., *Théorie sociologique de l'impôt*, cit.

lúcido político francés, incluso antes de Gramsci, había ya anticipado que la dominación estatal no podía limitarse, ni mucho menos, a la nuda represión. Por lo tanto, los gastos en fiestas, celebraciones y conmemoraciones de los primeros años posteriores a la independencia (se está construyendo el Estado, pero también inventado la Nación), como todos los gastos que se agregan durante las décadas posteriores en prensa, difusión y educación, constituyen uno de los primeros elementos del “despliegue” de las funciones estatales, tendientes en este caso, a constituir y consolidar un determinado entramado hegemónico. Se agregarán más tarde o en forma contemporánea, los egresos orientados a la salud, la higiene y las obras públicas. No hay dudas que las diferencias que vayamos marcando en las diversas situaciones nacionales, señalarán también nuevos hitos en el proceso de “transición fiscal” –mirado ahora desde el lado de los egresos- es decir, a mayor despliegue de las funciones estatales, mayor sería el avance de la transición fiscal. Veamos entonces que nos dicen las cifras en los distintos ejemplos estudiados.

IV. Los datos

Guerra y deudas

Comencemos por aquellos ejemplos en los cuales, tradicionalmente, se ha hablado siempre de una transición “pacífica” entre la colonia y el periodo independiente. Por supuesto, esta noción de transición “pacífica” debe ser tomada en términos relativos, es decir, en comparación a los fuertes impactos en la economía y en la población de las guerras independentistas y “civiles” en los casos de México, Venezuela o el Río de la Plata. Las repúblicas del área centroamericana y Chile han sido siempre ejemplos de ese tipo de transición “suave”. Vayamos concretamente a los datos que disponemos.

Centro América

La **Federación de América Central** nace en 1823, después de algunas peripecias en relación a las diversas alternativas respecto a una posible unión con el fugaz Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide. Y como se verá por las cifras que nos presenta el cuadro 10, desde el inicio mismo de la breve historia de la Federación los gastos

militares ocuparon un lugar central y predominante en la estructura de los egresos fiscales

Cuadro 10: Egresos fiscales de la República Federal Centroamericana, 1824/1825

Gastos	1824	%	1825	%
Ministerio del Estado	54.950	6.2	54.950	8.4
Justicia	17.600	1.9	14.450	2.2
Hacienda	178.208	20.3	113.684	17.4
Guerra y Marina	627.828	71.4	469.524	71.9
Total	878.586	100	652.608	100

Fuente: Wortman, M., *La Fédération d'Amérique Centrale...*, cit.

No tenemos los datos para las deudas y es muy probable entonces que un parte relevante de los egresos del Ministerio de Hacienda esté relacionado con ellas, si fuera así, llegaríamos a niveles comparables a los casos rioplatenses, donde la dupla Gastos Militares + Deudas alcanzan porcentajes cercanos al 80% en algunas ocasiones. De todos modos, ya con las cifras referidas a los gastos militares como las que aparecen en el cuadro, podemos comprobar que, incluso en este caso de transición relativamente “suave”, la presencia de los gastos militares es aplastante en los inicios de la construcción estatal centroamericana. Y las cosas no se arreglarían mucho en el futuro; en efecto en 1829/1830, según señala Juan Carlos Sarazúa citando a Pinto Soria, “Los gastos alcanzaban el 69% en el rubro militar, un 23% en gastos de deuda y apenas un 8% en gastos civiles. Sin embargo, para este año, la deuda interna de la Federación había alcanzado la cantidad de 4.748.965 pesos.³³”. Es decir, que la dupla Gastos Militares + Deuda llegaba al porcentaje casi absurdo de un 92% del total de los egresos de la Federación, arrastrando una deuda que rondaba ya los cinco millones de pesos fuertes.

En cuanto al **Estado de Guatemala**, como vemos en el cuadro 11, las cosas no son muy distintas, tanto antes como después del fin de la Federación. Como se puede apreciar, a fines del periodo nos hallamos en el momento más álgido, con una suma de Gastos Militares + Deuda que alcanza casi un 60% del total de los egresos del Estado guatemalteco y en ningún momento del periodo desciende del 40% de los gastos presupuestados.

³³ Pinto Soria, J.C., “La independencia y la federación (1810-1840)”, en Pérez Brignoli, H., *Historia general de Centro América*, Quinto Centenario/Flacso, Madrid, 1993, tomo III, p. 113

Cuadro 11 Guatemala: gastos presupuestados, 1830-1852³⁴

	Guerra		Deudas		Guerra+Deudas		Total gastos	
1830	96.212	47.4%	-	-	96212	47.4%	203.033	100%
1831	151.646	44.3%	21.401	6.3%	173.047	50.6%	342.133	100%
1832	89.213	40.8%	500	0.2%	89.713	41%	218.632	100%
1833	137.844	41.4%	3.489	0.1%	141.333	42.5%	332.558	100%
1835	156.641	40.1%	3.489	0.9%	160.130	41.8%	383.212	100%
1837	100.000	38.8%	4.000	1.6%	104.000	40.3%	257.861	100%
1838/39	75.671	49.5%	4.000	2.6%	79.671	52%	152.981	100%
1841/42	141.440	53.7%	5.000	1.9%	146.441	55.6%	263.437	100%
1851/52	235.560	51.1%	37.000	8.1%	272.560	59.1%	461.170	100%

En **Costa Rica**, el proceso de construcción estatal y de paulatina “desagregación” en relación a la Federación, se inicia con cifras fiscales muy bajas (23.700 pesos en 1824/25 y no sobrepasan los 50.000 pesos en 1838, cuando Costa Rica se separa definitivamente de la Federación), como ya hemos visto unas paginas atrás, estas cifras se multiplicarán por 5 hacia mediados de siglo. Pero, pese a la realidad de una transición colonial relativamente tranquila y una separación progresiva de la República Federal, el cuadro 12 nos muestra la importancia de los gastos militares y de la deuda en ese momento crucial (el cuadro está hecho a partir de los gastos reales, es decir, no de los gastos presupuestados). Pero, el caso costarricense desde los años treinta hasta los sesenta se convertirá en una excepción marcada el débil peso de la deuda en el periodo que sigue a las primeras décadas posteriores a la ruptura colonial.

Cuadro 12 Gastos militares y deuda en Costa Rica³⁵

	Guerra		Deudas		Guerra+Deudas		Total gastos	
1826	13.774	29.1%	2439	5.2%	1826	13.774	29.1%	2439
1829	5.083	5.9%	58.480	68%	1829	5.083	5.9%	58.480
1831	6.074	9.2%	3.999	6%	1831	6.074	9.2%	3.999
1833	5.871	18.9%	5.067	16.3%	1833	5.871	18.9%	5.067
1835	29.079	49.4%	6.517	11.1%	1835	29.079	49.4%	6.517
1837	22.507	23.2%	45866	47.3%	1837	22.507	23.2%	45866
1838	18.084	34.7%	5.195	10%	1838	18.084	34.7%	5.195

De todos modos, es necesario recordar que estos datos sobre gastos militares, como ocurre en casi todos los casos, corresponden a lo que podríamos llamar los *gastos mínimos*, pues como señala Pablo Rodríguez Solano (recordando un texto de Felipe Molina publicado en 1851) la llamada fuerza armada es una milicia, que se compone de “5,000 hombres inclusive infantería, caballería y artillería. No hay veteranos, y de las

³⁴ Juan Carlos Sarazúa, *Contribución directa, impuestos...*, cit.

³⁵ Pablo Rodríguez Solano, *Estado, fiscalidad y organización burocrática...*, cit.

milicias se sacan por turnos las tropas necesarias para mantener el orden público, cubrir las guarniciones y custodiar los cuarteles y almacenes de guerra. El Estado ocupa y tiene constantemente á sueldo 200 hombre poco más o menos, los cuales se relevan con frecuencia”³⁶. Es decir, que la mayor parte de las funciones militares las realizan los milicianos –¿cobrarían sueldo durante sus días de servicio o solo recibirían techo y comida?- y no los miembros pagados de ese pequeño destacamento de 200 soldados. Como se verá, volveremos a encontrar en otros ejemplos este fenómeno de subevaluación de los gastos militares (dado que en parte se los hace descansar gratuitamente en la sociedad).

En una palabra y resumiendo: nada indica –sino todo lo contrario- que el proceso de construcción estatal centroamericano haya sido diferente al resto de los países latinoamericanos en cuanto al peso de los gastos militares y de la deuda en el conjunto de los egresos fiscales, con la señalada excepción costarricense respecto a la deuda.

El caso de Chile

Cuadro 13, Gastos militares y deudas en la República de Chile, 1824-1855³⁷

	Guerra y Marina		Deudas		Guerra+Deudas		Total
1824	1.738.172	69.6%	-	-	1.738.172	69.6%	2.497.325
1832	913.312	44.3%	439.493	21.3%	1.352.805	65.6%	2.061.359
1845	1.206.473	33.8%	582.340	16.3%	1.788.813	50.1%	3.566.260
1846	1.193.262	31.8%	554.644	14.8%	1.747.906	46.7%	3.740.965
1847	1.212.376	34.7%	634.572	18.2%	1.846.948	53%	3.483.844
1850	1.472.334	35.6%	644.185	15.5%	2.116.522	51.1%	4.134.822
1851	1.430.082	34.4%	622.167	14.9%	2.052.250	49.3%	4.157.161
1855	1.643.971	31.5%	681.857	13.3%	2.235.828	44.6%	5.121.587

La evolución de Chile en las primeras décadas que siguen a la declaración formal de la independencia en 1818, presenta en algunos aspectos notables diferencias con el resto de las experiencias iberoamericanas de la época. Después de enfrentamientos muy duros entre los centralistas conservadores santiaguinos y las provincias, la batalla de Lircay en 1830, da comienzo a la era dominada totalmente por los conservadores que, siempre hablando relativamente en relación a otras realidades latinoamericanas, tuvo todo el aspecto de un periodo “tranquilo” en cuanto a enfrentamientos armados. Las cifras del

³⁶ Molina, Felipe, *Bosquejo de la República de Costa Rica*, [1851], citado en Rodríguez Solano, P., *Estado, fiscalidad y organización burocrática...*, cit.

³⁷ Elvira López Taverne, *La hacienda pública en Chile 1820-1860...*, cit..

cuadro 13 nos dan una idea de la evolución de los gastos militares y la deuda en el periodo.

Como se puede ver, los primeros años no parecen diferenciarse del resto de los ejemplos que estamos analizando, con altos porcentajes de los egresos estatales orientados hacia los gastos militares y al pago de la deuda (sobre todo, el préstamo británico de los años veinte). Hasta 1832, el cuadro es bastante conocido y desmiente a todas luces la idea de que la transición entre la colonia y el periodo independiente haya sido tan pacífica como la tradición historiográfica insiste en analizarla. La evolución posterior no parece radicalmente, distinta, pero hay algunos matices que señalar. No hay dudas que los gastos militares siguen creciendo en números brutos durante toda la etapa conservadora más dura. De todos modos, el incremento de los ingresos fiscales hace que esos gastos pesen cada vez menos en el cuadro total de egresos del Estado. Y la deuda también parece disminuir su incidencia (aún cuando esto cambiará bastante en los años siguientes). Entre 1832 y 1855, la tasa anual de crecimiento de los gastos del estado chileno fue de un 4%, mientras que el incremento de los gastos de guerra y marina fue de un 2.6% anual y la deuda aumentó sólo en un 1.9% anual, siendo Chile, además, el único de los ejemplos tratados en esta investigación que comenzó tempranamente a pagar la deuda externa contraída en los años veinte³⁸. De esa forma, la suma de los gastos militares más la deuda termina en cifras relativamente más bajas en relación al resto de los casos que estamos estudiando. Algunos datos sobre otros aspectos que estudiaremos más adelante darán todavía más color a este cuadro.

Colombia y Ecuador

Comenzamos con **Colombia**. Parece evidente que, una vez finalizado el periodo de la Gran Colombia, la situación colombiana, al menos hasta mediados del siglo, es bastante similar a la del resto de las jóvenes republicas latinoamericanas, tal como se ve a partir de los datos del cuadro 14.

³⁸ Sobre esto primeros empréstitos, ver Marichal, C., *A Century of Debt Crises in Latin America. From Independence to Great Depression, 1820-1930*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

Como se puede comprobar, la deuda es relativamente baja. Por supuesto, como solía ocurrir en otros casos –por ejemplo, en Buenos Aires- la deuda externa, resultado de esos empréstitos de la década del veinte, se pagaba poco en estos años, lo que lleva a que las bajas cifras indiquen no una baja deuda, sino una deuda externa que crece y una deuda interna a todas luces subrepresentada en los presupuestos. El del año 1839-1840 parece el más representativo de esta situación: en este año se reconoce una deuda externa de 30 millones de pesos y una interna de 12 millones, sin embargo el presupuesto no avanza cifras sobre lo que realmente le cuesta o le debería costar, los 27.800 pesos calculados solo comprenden una mínima parte de la deuda interna consolidada.

Cuadro 14 Gastos militares y deudas en los presupuesto colombianos³⁹

Año	Gastos militares		Deuda		Gastos Militares + Deuda		Total
	pesos	%	pesos	%	pesos	%	pesos
1826	11 612 373	75%	2 100 000	13.5%	13 712 373	88.5%	15 487 710
1827	5 220 518	61.5%	2 100 000	25%	7 320 518	86%	8 495 822
1833-34	1 255 288	49.8%	315 904	12.6%	1 571 192	62.4%	2 517 701
1836-37	1 399 603	48%	178 380	6.3%	1 577 983	54.3%	2 904 092
1839-40	1 061 868	40%	27 800	1%	1 089 668	41%	2 654 572
1846-47	945 425	35%	297 196	11%	1 242 621	46%	3 017 897
1849-50	555.269	16%	513.159	14.7%	1.068.428	30.7%	3.485.796

Por su lado, los gastos de defensa también parecen bajos. Si nos situamos ya a mediados de siglo, gracias a las cifras de la última línea de ese mismo cuadro, nos hallamos frente a una paradoja, aparente, con un porcentaje muy bajo de gastos en defensa, de alrededor del 16% en 1849/50; sumando gastos militares y deuda alcanzamos solo un 30.7% también muy bajo en relación a otros casos. Mas, justamente, si estos datos se confirmaran, estaríamos viendo con claridad, cual era la “tragedia” de la construcción estatal en Colombia, en particular en el periodo federal que empieza con la descentralización fiscal de mitad de siglo: un Estado central que no tiene la fuerza suficiente para imponer a los estados provinciales una determinada orientación política. Además, si nos guiamos por los datos de Malcom Deas para 1873/74, tampoco los

³⁹ Pilar López Bejarano, *La deuda interna...*, cit.

estados provinciales parecen tener un presupuesto de defensa de real consistencia –hay sí, gastos de policía y “fuerza pública”. Esta situación del gobierno central y de los estados provinciales puede estar indicando un alto grado de “privatización” de los gastos bélicos⁴⁰, con las consecuencias sociales que son de imaginar. Sumando gastos y deuda alcanzamos un 30.7%, lo que también es muy bajo en relación a otros casos.

El **Ecuador** sale de la experiencia del periodo de la Gran Colombia arrastrando ya varias deudas del periodo precedente, pero, si bien sabemos más o menos el monto de esas deudas –llegan a más de un millón y medio de pesos en 1833- no tenemos datos sobre los egresos anuales que las deudas exigen en pago, tanto en concepto de intereses como de capital y es por ello que no aparecen en el cuadro 15. Es decir, tenemos en él, casi exclusivamente –salvo para 1837- los gastos militares, como se puede ver, no son bajos y podríamos fácilmente imaginar que las deudas elevarían los porcentajes a más del 70% del total de los egresos fiscales en 1833, conociendo el peso de la deuda que mencionábamos previamente y, en todo caso, llegan al 68% en 1837.

Cuadro 15 Gastos militares y deudas, Ecuador 1830-1837⁴¹

	Gastos militares		deudas		Gastos + Deudas		Total presupuestado	
1830	511.008	74%	s/d		511.008	74%	691.560	100%
1833	313.480	57%	s/d		313.480	57%	550.172	100%
1837	306.556	39%	233.414	29%	539.970	68%	793.411	100%

Cuando avancemos en el periodo que llega hasta mediados de siglo, tendremos muchos más datos sobre este caso.

El Río de la Plata

La provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires y el Estado de Buenos Aires, su sucesor entre 1852 y 1861, presentan un panorama que cambiará lentamente durante todo el periodo considerado en cuanto a sus gastos militares y la deuda. El cuadro 16 nos muestra los datos en relación a los rubros que nos interesan aquí.

⁴⁰ Ver en este sentido, en nuestro sitio Web *statebglat.upf.edu*, el trabajo de Alejandro Rabinovich, investigador asociado del proyecto, « Milices et montoneras face aux forces de ligne : pratiques de combat au Rio de la Plata (1810-1852) » .

⁴¹ Viviana Velasco Herrera, *Fiscalidad y conformación del estado ecuatoriano...*, cit.

Cuadro 16, Gastos militares y deudas, Buenos Aires, 1822-1861⁴²

	Guerra y Marina		Deudas		Guerra+Deudas		Total
1822	843.935	38.9%	643.791	29.7%	1.487.726	68.6%	2.168.053
1841	1.209.046	48%	1.025.571	40.8%	2.234.617	88.8%	2.515.083
1857	1.973.256	55.9%	364.947	10.3%	2.338.203	66.3%	3.528.402
1861	2.099.075	45.4%	604.140	14.8%	2.703.215	58.5%	4.618.513

Los datos de 1822 se refieren a gastos *efectivamente realizados*, en los años restantes se trata de los gastos *presupuestados*. La situación de 1822 además fue realmente excepcional, pues después de efectuar los gastos quedó incluso un superávit superior a 370.000 pesos fuertes. Como se puede observar, los porcentajes de gastos militares resultan siempre altos y las cifras de la deuda -que descienden después de la batalla de Caseros (1852)- son en realidad bastante engañosas, como veremos más adelante. Y hay que señalar que en este cuadro tenemos años pertenecientes a todos los gobiernos del periodo en sus diversos signos ideológicos: rivadavianos, rosistas y liberales mitristas. De todos modos, esta es una realidad fiscal que puede ser perfectamente comparada con la chilena del mismo periodo; la diferencia es que en Chile, los gastos militares, se incrementan en números absolutos, pero descienden relativamente en forma más clara que en Buenos Aires y por lo tanto, ante el mayor incremento de las rentas fiscales, ello permite dejar un “excedente”. Excedente cuyo destino hacia lo que hemos llamado el proceso de “despliegue” de las funciones del Estado (educación, salud, obras públicas, etc.), será evidente en ese caso.

Decíamos antes que el descenso de la deuda porteña era engañoso y en efecto, la provincia y después, el Estado de Buenos Aires, solucionan la mayor parte de sus problemas económicos recurriendo a la emisión de papel moneda. Los habitantes de Buenos Aires, tanto urbanos como rurales, estaban habituados al uso del papel moneda y los dirigentes porteños –de todos los colores políticos y todos los periodos- nunca tuvieron empacho, cuando la situación así lo exigía, en acudir a la máquina de imprimir billetes, con el consiguiente riesgo de los variados picos inflacionarios (que eran invariablemente soportados –y pagados- por los sectores de menores ingresos o de ingresos fijos). De ese modo, incluso liberales como Mitre no dudaron, en los años cruciales del enfrentamiento con la Confederación, en emitir más de 185 millones de

⁴² Garavaglia, J.C., “De la *Confederación* a la *Nación*. Un cuadro de la fiscalidad rioplatense, 1850-1865”, mss., 2009.

pesos entre 1859 y 1861⁴³ (¡Cantidad equivalente a casi 8 millones y medio de pesos fuertes, es decir, más de cuatro veces el presupuesto militar de 1861!).

La Confederación Argentina

Las cifras del libro de Alfred du Graty⁴⁴, nos servirán de guía. Podemos comprobar que estos datos no se hallan muy alejados de los contemporáneos referidos al Estado de Buenos Aires. Pero, asimismo, en cada uno de esos dos años, *los déficits presupuestados son muy altos*, llegando a casi un millón de pesos anuales, es decir, los verdaderos porcentajes habría que tomarlos a partir de los reales ingresos fiscales previstos y ello haría crecer la participación de los gastos militares + las deudas a ojos vistas, tocando el 80% en 1856 y el 70% en el año siguiente.

Cuadro 17, Gastos militares y deudas presupuestados, Confederación Argentina

	Guerra y Marina		Deudas		Guerra+Deudas		Total
1856	860.936	29.8%	1.001.640	34.8%	1.862.576	64.7%	2.880.455
1857	914.117	31.5%	812.048	28 %	1.726.165	59.5%	2.900.991

El Estado Oriental

Los datos de los ingresos del Estado Oriental respecto al asunto que nos ocupa ahora, presentan pocas diferencias en relación a los otros ejemplos estudiados, como se puede apreciar en el cuadro 18. Pero, en este caso, la cuestión de la deuda y de su crecimiento geométrico (pasa de 153.861 en 1829, un año después de la independencia oriental, a la suma de 110.334.254 en 1857), es uno de los problemas fundamentales; al igual que en los otros dos casos rioplatenses, esta situación hace que no pocos de estos cálculos y porcentajes que estamos presentando se asemejen bastante a meros ejercicios formales; de todos modos nos queda, como en los ejemplos precedentes, la realidad del peso enorme de la guerra y de las deudas en los ingresos fiscales. Los datos que presentamos en el cuadro 18 se refieren al periodo previo a la Guerra Grande, pues esta larga contienda de casi 12 años, plantea todavía innumerables problemas para cuantificar los ingresos y egresos fiscales.

⁴³ *El Banco de la Nación Argentina en su cincuentenario*, Buenos Aires, 1941.

⁴⁴ Marbais du Graty, A., *La Confederación Argentina*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 2008, pp. 183-191

Cuadro 18, Gastos militares y deudas, Estado Oriental⁴⁵

	Guerra y Marina		Deudas /Empréstitos		Guerra+Deudas		Total
1836	698.032	42, 6%	468.886	28, 6 %	1.166.918	71, 3%	1.636.462
1838	961.900	38, 3%	1.050.919	41, 9%	2.012.819	80, 3 %	2.506.102
1839	2.396.416	43, 9%	2.612.212	47, 8%	5.008.628	91, 7%	5.457.293
1840	2.226.374	41, 1%	2.311.982	42, 6%	4.538.356	83, 7%	5.417.080
1856	350.688	15.5%	702.602	31.1%	1.053.290	46, 6%	2.258.691

Guerra y deudas en la construcción estatal latinoamericana

La primera conclusión de este acápite es que el momento de la independencia exigió, por obvias razones y en absolutamente todos los casos, una movilización de la mayor parte de los recursos disponibles del naciente Estado, una movilización cuyo destino era la constitución de cuerpos armados. No hay aquí ninguna diferencia entre los ejemplos de transiciones “suaves”, como las de Centro América y de Chile, y los de transiciones “guerreras”, es decir, inmersas en un esfuerzo bélico de larga duración – recuérdese que la guerra de independencia en el sur del continente finaliza con la batalla de Ayacucho en diciembre de 1824. En lo que hace al segundo momento, es decir, una vez acabada la guerra de independencia, todo indica que la situación cambia relativamente poco hasta el fin del periodo que estamos trabajando ahora, o sea, las deudas y las guerras se llevan invariablemente bastante más de la mitad de los egresos fiscales. El caso de Chile merece nuestra particular atención –y probablemente, Costa Rica le siga el paso en las décadas posteriores- pues vemos allí de qué forma los gastos militares pueden seguir creciendo en números absolutos, pero el incremento de los ingresos del fisco permite dejar un margen para abrirse a otros tipo de egresos y esto conduce a un temprano despliegue de las funciones estatales. También se podría mencionar el caso colombiano que presenta una situación particular hacia fines del periodo, pero aun tenemos mucho que aprender sobre la evolución de Colombia durante esos años.

Por supuesto, ya dijimos que sólo parcialmente el esfuerzo bélico o represivo se asienta en cuerpos armados estatales y formalmente constituidos (pero, únicamente de ellos quedan rastros en las fuentes fiscales). Los diversos modos de “privatización” de la guerra que podemos hallar en casi todos los ejemplos estudiados aquí, no hacen más que

⁴⁵ **Fuente:** Mario Etchechury, *La fiscalidad de la ‘guerra permanente’...*, cit.

acentuar el fenómeno del peso de la violencia sobre la sociedad y éstos son, por definición, mucho más fáciles de identificar y analizar cualitativamente que de cuantificar en términos numéricos. Ya hemos mencionado esta cuestión a propósito de Costa Rica o de Colombia. En 1859, una circular del gobierno del Estado de Buenos Aires recuerda a todos los jueces de paz que “los Alcaldes y Tenientes Alcaldes de ese Partido, [deben hacer] entender a todos los vecinos que deben prestar toda clase de auxilio, cada vez que sean requeridos por los conductores de artículos de guerra para el Ejército, bajo la más seria responsabilidad, encargando a Vd. el más estrecho cumplimiento, en el contenido de esta nota y debiendo dar cuenta de cualquiera que se niegue a este servicio.”⁴⁶ Y hablamos aquí de uno de los procesos de construcción estatal que se considera en general entre los más “civilizados” y en una época bien tardía...

Lo que resulta indudable –y las situaciones estatales o provinciales con los gastos de policía, tal como la podemos ver en la provincia de Santa Fe, en el marco de la Confederación Argentina⁴⁷, presentan un cuadro muy similar en lo que hace a los gastos policiales y judiciales- *es que la función central de la construcción del Estado en sus momentos iniciales y en general, hasta bien pasado el medio siglo de vida independiente, termina siendo la represión más desnuda*, pues si contáramos además con los datos pormenorizados (y con tiempo y paciencia los tendremos) sobre los egresos en policía y justicia para todos los casos nacionales analizados, comprobaríamos que el Estado en ese periodo *parece* sólo una institución represiva. Por supuesto, esto es más aparente que real, pues sabemos y lo dijimos en la introducción de esta sección del texto, hay muchas otras medidas que los que conducen el proceso de construcción estatal implementan en este mismo periodo para asentar su hegemonía “cultural” sobre el conjunto de la sociedad.

V. Una breve nota final: el “despliegue” del Estado

Este trabajo estaría incompleto si olvidásemos que una de las funciones del Estado y que, justamente, tiende a consolidar los aspectos más estrechamente ligados a la cuestión de su hegemonía sobre el conjunto de la sociedad, está relacionada con

⁴⁶ Circular del 7 de septiembre de 1859, Juzgados de paz, San Andrés de Giles, 1859, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires-39-3-24.

⁴⁷ Evangelina de los Ríos, *Un estudio de fiscalidad provincial...*, cit.

acciones que vayan más allá de *reprimir y pagar la deuda*. Es el proceso que hemos llamado “el despliegue del Estado”. Es en esta cuestión donde se verán más claras las diferencias en los casos que estamos tratando y en donde, además, podremos hallar otros elementos para definir de una forma extendida el concepto de “transición fiscal”, agregándole a los aspectos que ya hemos mencionado acerca de las relaciones con el mercado mundial, las distintas alternativas que adquiere ese despliegue de la acción estatal hacia funciones como la educación, la salud, la higiene y las obras públicas.

Los gastos en educación

Para la mayor parte de los primeros gobiernos post revolucionarios, compuestos en general de los típicos “intelectuales” de Antiguo Régimen –eclesiásticos, abogados, funcionarios, más raramente, algún publicista- era evidente que la educación era una de las tareas fundamentales para dejar atrás el “oscuro” periodo de la dominación hispana. Pero, las realidades de la lucha independentista y los conflictos internos no dejaron mucho espacio, como ya hemos visto, para dedicarle tiempo y sobre todo, dinero, a esa misión (la educación del “soberano”, Sarmiento *dixit*) que todos seguían considerando de máxima importancia. Los porcentajes de egresos destinados a la educación que nos muestran los presupuestos o las cuentas de los gastos realmente efectuados, son siempre ínfimos, con alguna excepción aquí y allá. En el presupuesto colombiano de 1849/50, el 1% está destinado a ese rubro, en Guatemala en 1866 era del 0,1%; en Uruguay se aproxima al 0,7% en 1854 y en Buenos Aires en 1841, el *annus terribilis* del rosismo, no superaba el 0,03%, llegando apenas al 0,1% en 1854, en los inicios del dominio de los liberales porteños (éstos, después de ocho años en el poder en Buenos Aires, han incrementado ese gasto en 1861 hasta un 0,6%, sumados los presupuestos del Estado de Buenos Aires y de la municipalidad de la capital).

Una de las excepciones que muestra en este primer periodo que llega hasta mediados de siglo es la de Chile; el cuadro 19 nos da los datos de los porcentajes presupuestados para educación (incluyendo construcciones y adquisiciones de libros) entre 1844 y 1855.

Como ya se anuncia en el cuadro, se trata de egresos incluidos en el presupuesto y no de gastos efectivamente realizados, pero si los comparamos con las pocas cifras precedentes, surgidas también de ese mismo tipo de fuente, la diferencia salta a la vista.

Cuadro 19
Chile, gastos presupuestados en educación⁴⁸

1844	2.5%
1845	5.2%
1846	5%
1847	4.2%
1850	5.4%
1855	6.1%

Y lo notable es que estos egresos destinados a la educación se den en el marco de un peso de los gastos militares que no difiere mucho, como ya hemos visto, de la media latinoamericana del periodo. Es decir, es en estos casos cuando vemos con claridad que el proceso de “despliegue” del Estado tiene que ver no sólo con el hecho de contar con los recursos necesarios, sino también con poseer la clara voluntad política de utilizarlos en este tipo de gastos; es posible imaginar que la presencia y el peso intelectual en Chile de figuras como la de Andrés Bello, el gran gramático y publicista caraqueño –e incluso, la de Sarmiento, que asume en 1842 en Santiago la dirección de la que sería la primera Escuela Normal de América del Sur- pueden contribuir a explicar en parte esta peculiaridad chilena. Por supuesto, en todos los casos, no hemos hablado sobre los cabildos y ayuntamientos que, con frecuencia, sostienen escuelas parroquiales y esos gastos tendrían que agregarse a éstos, pero el tema no puede ser tratado aquí por obvios problemas de extensión.

Salud e higiene

Este rubro, como parece obvio recordarlo, es también uno de los gastos más relevantes en el marco de este proceso de despliegue del Estado. Un ejemplo puntual sobre Buenos Aires, puede mostrar algunos aspectos de este fenómeno. En 1850, los gastos en salud (exclusivamente, el Hospital General de Hombres) en los egresos generales de la provincia de Buenos Aires alcanzaban a un 3% del gasto del Departamento de Gobierno y apenas a un 0,3% del gasto total. Cuatro años más tarde, en 1854, en ocasión del inicio institucional del gobierno independiente del ahora “Estado de Buenos Aires” en

⁴⁸ Elvira López Taverne, *La hacienda pública en Chile 1820-1860...*, cit.

manos de los liberales porteños, el gasto en salud ha subido al 6% del presupuesto del Departamento de Gobierno y a un 1.2% del presupuesto estatal: es más, si el presupuesto del Departamento de Gobierno se multiplicó por dos entre 1850 y 1854, los egresos destinados a la salud y la higiene se multiplicaron por cuatro entre esas fechas. En 1856, el presupuesto de salud e higiene de ese departamento incluye ahora al Hospital de Dementes, el Hospital de Mujeres (el Hospital de Hombres ha pasado a la Municipalidad, junto con el Consejo de la Vacuna), el Colegio de Huérfanas, la Casa de Expósitos, el Consejo de Higiene y la Facultad de Medicina y el gasto en estos rubros llega al 14,8% del presupuesto de ese departamento. Si sumáramos lo gastado por la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires en el Hospital de Hombres y el Consejo de la Vacuna, alcanzaríamos el 8,4% del presupuesto total del Estado de Buenos Aires en ese año, (incluido el presupuesto de la Municipalidad, obviamente). Es decir, el gasto en salud e higiene del Departamento de Gobierno se ha multiplicado por 20 entre 1850 y 1856, cuando el gasto total de ese Departamento “solamente” lo ha hecho por 3 entre esas mismas fechas⁴⁹.

En una palabra, podemos observar aquí un aspecto interesante de este fenómeno de despliegue estatal, pues en el caso examinado, los gastos en salud e higiene –por una clara decisión política- aumentan mucho más que el gasto total del Estado. Además, lo hacen en una serie de instituciones que ya han adquirido creciente complejidad y que indican muy claramente cuales son algunos de los objetivos del grupo político que se halla al frente de la conducción del Estado. Pero, también resulta interesante comprobar que entre 1850 y 1856 no hay una “revolución” en la percepción fiscal, ésta ha crecido efectivamente, pero bastante menos que los gastos en salud e higiene. Es decir, en 1850, Juan Manuel de Rosas no tenía el menor interés en realizar este tipo de gastos y aquellos que tomaron el poder en 1852, consideraban que éste era también una de las funciones del Estado y por eso, tomaron las decisiones que tomaron. O sea, no sólo se trata de disponer de recursos, sino también de tener o no tener una política acerca de qué hacer con esos recursos.

VI. Conclusiones

⁴⁹ Garavaglia, J.C., “De la *Confederación* a la *Nación*. Un cuadro de la fiscalidad rioplatense...”, *cit.*

No alargaremos este *paper* ya demasiado extenso. Tres aspectos nos parecen más relevantes. Ante todo, la primacía de los recursos relacionados con el *comercio exterior* (en especial, con la entrada de mercancías importadas destinadas en el mercado interno) y los *estancos*, como los dos elementos centrales de los ingresos estatales durante todo el periodo analizado. Ello quiere decir, en pocas palabras, que la gran masa de la población –independientemente de su nivel de recursos– es en definitiva quien sostiene el Estado.

Por otra parte, dado que el destino principal de los ingresos así obtenidos es la *guerra* –ya sea en el exterior, como al interior del espacio controlado por cada estado– sumada a las *deudas* estrechamente relacionadas con el desarrollo de la guerra (o de la amenaza de la guerra). Si a esto le agregamos el financiamiento de la policía o de aquellas milicias que tuvieran esa misma función y el sistema judicial penal (la otra cara de la policía...), *alrededor de los dos tercios de los ingresos estatales* están comprometidos en todas estas tareas. En pocas palabras, la gran masa de la población es quien “*paga el palo que le pega*”. Obviamente, hay aquí una cuestión que nos fue señalada durante el *workshop* de noviembre, pero, que apenas podemos tocar en el estado actual de nuestra información: ¿Qué relación hay entre los diversos sectores sociales y el consumo de las mercaderías importadas? ¿Todos consumen ese tipo de mercancías? ¿O lo hacen en especial los sectores de mayores recursos? Si bien las fuentes que traen algunos datos al respecto no son fáciles de explotar en forma comparada por varias razones, parece evidente que, por ejemplo, los textiles vastos (los textiles constituyen –y de lejos– primer rubro en las importaciones desde Europa en este periodo) y los diversos tipos de bebidas alcohólicas, al igual que el azúcar, el tabaco, la yerba, etc., son mercancías consumidas por sectores muy amplios de la población, pero, repitémoslo, los datos que tenemos son todavía escasos para afirmarlo con toda seguridad, habría que analizar caso por caso, pero la tendencia nos parece firme⁵⁰. Hay decenas de estudios sobre las

⁵⁰ En el Río de la Plata, en los años treinta, los textiles representan alrededor del 32% del total (y le siguen otros productos de consumo masivo como la yerba mate, las bebidas, el azúcar y el tabaco), cf. Burgin, M., *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Hachette, Buenos Aires, 1960. En 1865, según la *Memoria de Hacienda* de ese año, los tejidos representan todavía en Buenos Aires el primer lugar con el 24%, le siguen las bebidas alcohólicas con un 12,5% y el trío inevitable de azúcar, yerba y tabaco con un 11.6%. y para 1870, el libro *Estadística de las Aduanas de la República Argentina*, Imprenta de El Nacional, Buenos Aires, 1870, muestra todavía un orden de importancia similar. En el Estado Oriental del Uruguay en 1829, los porcentajes son muy parecidos, con un 40% para los textiles, un 20% para vinos y aguardientes y un 11% para azúcar, tabaco y yerba, en ese orden, *El Universal. Diario*

exportaciones latinoamericanas durante el periodo y muy poco, realmente muy poco, sobre la estructura social y económica de la demanda interior en relación a las mercancías importadas, pues las dificultades que presentan las fuentes para el periodo más temprano son numerosas (dada la complejidad de los distintos nomencladores de las aduanas) mas, todo indica, como se puede ver en la nota antecedente, que los productos de gran consumo constituyen la mercancía más relevante llegadas desde el mercado mundial. Ello ocurre en ese momento clave de la expansión capitalista, en la cual Gran Bretaña –invariablemente primera en la provisión de los textiles a América Latina- y en segundo lugar Francia (dejando un poco detrás a Estados Unidos, los estados alemanes, Holanda, España y Bélgica), constituyen la presencia dominante en los mercados latinoamericanos en los rubros de textiles, bebidas y comestibles. Ya desde mediados de siglo, los productos de ferretería, las máquinas/herramientas, los combustibles y algunos minerales, comienzan a hacer sentir su peso indicando los nuevos rumbos que estaban orientando a las economías latinoamericanas.

Tercero y último: el Estado no puede solo reprimir y controlar, tiene también que luchar para extender su hegemonía sobre el conjunto de la sociedad. Aquí ya las cosas son mucho más complejas y no basta exclusivamente con sumar recursos económicos, sino también con hacer muchas otras cosas gracias a esos recursos –desde la educación a la salud, pasando por las obras públicas y la higiene. Pero, también y sobre todo, usar una parte sustancial de esos recursos para *construir hegemonía* (haciendo que los ahora llamados “ciudadanos” se sientan realmente identificados con el proceso que se había iniciado con la revolución). Es decir, dicho de otra manera, para *hacer política*. Y hacer política o construir hegemonía quiere decir cimentar, poco a poco, el largo y complejo camino que permite a los que llevan adelante el proceso de construcción estatal

Político, Literario y Mercantil, N° 191, Montevideo, 6 de febrero de 1830. Y cifras conocidas para otras situaciones, dan aún mayor papel a los textiles, por ejemplo, en los años 1821-1828, en México los textiles representan el 64% del total de las importaciones y este indicador no ha descendido aún en los cincuenta, ver Herrera Canales, I., *El comercio exterior de México, 1821-1875*, El Colegio de México, México, 1977. En Perú, durante las primeras cuatro décadas post revolucionarias, Gran Bretaña ocupa el primer lugar en las importaciones y los textiles representan entre el 80% y el 90% de ese total, cf. Gootenberg, P., *Between Silver and Guano*, Princeton University Press, Princeton, 1989. Esto lo sabemos también para Colombia gracias a los datos de Marco Palacios publicados en el *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 31, Volumen XXVIII, 1991, y por algunas fuentes bolivianas tempranas, como el interesante *Bosquejo del estado en que se halla la riqueza nacional de Bolivia con sus resultados, presentado al examen de la Nación por un Aldeano hijo de ella. Año de 1830*, editado por Ana María Lema, Plural, La Paz, 1994, donde el autor se escandaliza por ver a algunos indios o campesinos vistiendo tejidos importados.

desapropiar de parcelas de poder al cúmulo de grupos sociales y regionales que lo detentaban hasta ayer, dado que esos grupos sociales eran líderes “*naturales*” en sus respectivos ámbitos mucho antes de que existiera la experiencia estatal que estaba germinando a partir de la revolución de independencia. Pero será éste un largo y complejo camino, pues esa desapropiación no se hará sólo mediante la fuerza (y cuando fue necesaria, se la utilizó sin temblar), se deberá asimismo *crear consenso* e incorporar, en la medida de lo posible, a esos notables locales, *subordinándolos* a la nueva forma política que estaban construyendo. La carta de un testigo insospechable de colusión con los “caudillos” de la Argentina, como el general Paunero, quien haciéndoles una guerra sin cuartel, señalaba en los años sesenta a sus jefes porteños que los liberales riojanos habrían querido que “el ejército de Buenos Aires estuviera eternamente haciendo la guerra [contra el caudillo Ángel Vicente Peñaloza, (a) *El Chacho*] para que ellos, *que no tienen séquito en las masas, gobiernen con tranquilidad*”⁵¹, muestra hasta la evidencia la indiscutible verdad de la aquella frase que hemos mencionado atribuida a Charles-Maurice de Talleyrand en diálogo con Napoleón: “*Con las bayonetas, sire, se puede hacer todo, menos una cosa: sentarse sobre ellas.*”

⁵¹ De La Fuente, A., *Los hijos de Facundo. Caudillos y montoneras en la provincia de La Rioja durante el proceso de formación del Estado Nacional Argentino (1853-1870)*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.