

**Quinta Jornadas de Historia Económica
Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011**

Simposio 15: La formación de las estructuras fiscales en América Latina: legado colonial, regulaciones liberales, formas federativas. Ss. XVIII- XIX.

Coordinadores:

Wilma Peres Costa (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)
wilma_peres@uol.com.br

Carlos Gabriel Guimarães (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
cgg@uol.com.br

Mario Etchechury (Universtat Pompeu Fabra, España) mario.etcchury@gmail.com

Marcia Eckert Miranda (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)
mmiranda@unifesp.br

Ponencia: "Finanzas y Estado en Guatemala. Entre la centralización fiscal y los desafíos regionales. 1823-1850"

Autor: Juan Carlos Sarazúa Pérez (UPF, Barcelona/ State Building Project)
jsarazua2@yahoo.com; jsarazua2@gmail.com

Introducción

La construcción del Estado en Centroamérica fue un proceso marcado por las diferencias locales y regionales que estallaron después de la separación de la Monarquía en septiembre de 1821. Unidas por un monopolio comercial controlado en gran medida por los intermediarios de la Ciudad de Guatemala, desde la segunda mitad del siglo XVIII se experimentó una integración comercial sostenida por el añil de San Salvador. Así, la crisis comercial a inicios del siglo XIX, con la proliferación del contrabando en manos de los comerciantes de las provincias como una de las consecuencias, condujeron al resurgimiento de las tensiones entre provincias y, al interior de éstas, a los conflictos declarados entre ciudades, villas y pueblos. Esta sería una de las herencias que dificultó la construcción de un gobierno centroamericano (1823-1838).

Los Estados edificados bajo la Federación también enfrentaron este dilema. Necesitaban defender una esfera autónoma frente a las autoridades federales, pero practicaban un gobierno centralista hacia las regiones que los conformaban. Así, esta ponencia busca explorar algunos puntos del proyecto centralizador desde la Ciudad Guatemala en la esfera fiscal durante el periodo 1823-1850, es decir, desde la formación de un gobierno federal para Centroamérica hasta la declaración de república de Guatemala, ya separada de la Federación.

Un vistazo a las finanzas estatales.

El experimento federal en Centroamérica, como modelo compartido en América Hispana, permitió la organización de Estados en su interior, los cuales tenían garantizado su propia soberanía según la Constitución Federal y las estatales. Se facilitó así que la arena fiscal se convirtiera en zona de disputa entre el gobierno de la República Federal y los Estados. Y con mayor tensión, en el caso de Guatemala ya que éste atendió con sus propios recursos las necesidades federales en mayor proporción que los demás. La soberanía de los Estados defendida frente a la Federación, llevo a que éste último no contase con las capacidades de recaudar

impuestos y dirigir tropas al interior de cada una de las unidades políticas. En 1825, la Asamblea Nacional Constituyente acordó la asignación al gobierno federal de cuatro rentas: aduanas, tabacos, correo y pólvora. Las dos primeras eran las rentas más productivas disponibles y, por lo tanto, eran las primeras en ser disputadas por los gobiernos estatales. Sin embargo, la recaudación de estas rentas dependía de los empleados de los Estados, y estos posteriormente estaban obligados a trasladar el monto recaudado a la tesorería federal. Este engorroso proceso daba la pauta para las fricciones y conflictos, tal como sucedió en distintos momentos en el periodo 1823-1838.¹

En la gráfica 2 se pueden observar las tendencias de los ingresos y egresos en las arcas del Estado de Guatemala durante el periodo 1826-1850. A primera vista, si se exceptúan los tres años marcados por alzas en los gastos causados por guerra o la herencia dejada por ella, las finanzas estatales parecen cubrir las exigencias planteadas en los ejercicios fiscales. Sin embargo, los datos presentados durante este periodo en los informes a la Asamblea o en balances realizados por la Contaduría o Tesorería general ocultan dos puntos importantes: primero, no registran la deuda flotante, tanto aquella proveniente del préstamo inglés de 1825 a la Federación (dividida luego en forma proporcional entre los Estados), como buena parte de la deuda acumulada que no fue cubierta por las autoridades en ejercicios posteriores a su emisión. Segundo, no se registran antes del ejercicio de 1846-47 los balances realizados por la Aduana, la cual a través de los ingresos de alcabala, pagó una parte de los vales emitidos. Hay que recordar que a partir de 1839, el Estado de Guatemala se apropió finalmente de los ingresos por alcabala de importación.

Discutir en detalle los ingresos y el nivel de endeudamiento para salvar las urgencias provocadas por guerras y epidemias, permitiría dar un panorama general de las dificultades del gobierno en la Ciudad de Guatemala para recaudar. En la gráfica 3, se observa que la hacienda estatal nunca pudo cubrir los gastos realizados y acumulados con los ingresos reales. Contar con capitales, casi siempre de origen comercial, para sufragar las emergencias fue un requisito indispensable para la supervivencia política. Sin embargo, el análisis de los rubros y su evolución permite entender la faceta política de la fiscalidad, tanto la estrategia seguida por parte de las autoridades, como las respuestas y limitantes desde lo local.

El quinquenio de 1825-1830 fue un periodo de definiciones de las atribuciones de las autoridades federales y estatales que, con sus contradicciones, llevaron a la guerra de 1826-1829. La derrota del bando centralista y la ocupación de la ciudad de Guatemala, el 13 de abril de 1829, por parte de las tropas de los otros Estados cerraría un ciclo. Los datos disponibles del bienio de 1826-27, muestran las dificultades por recaudar en momentos de descontento en los Altos y la ocupación momentánea del oriente. Se ejemplifica en la recaudación de los préstamos forzados que se habían ordenado en 1827 y los primeros meses de 1828. De ellos, se habían obtenido de los departamentos 37.543 pesos. En cambio, en la Ciudad de Guatemala se alcanzó la cifra de 181.802 pesos.² Los comerciantes de la esta ciudad habían sido los más interesados en la adopción de un modelo centralista en el gobierno del Istmo, así que apoyaron con todo el esfuerzo de guerra. Y serían los más perjudicados con la derrota, ya que una fracción importante fue expulsada e incautados sus bienes y propiedades.

¹ Ver Smith, R. "Financing the Central American Federation, 1821-1838" *Hispanic American Historical Review*, Vol. 43, No. 4, Nov., 1963, pp. 483-510; Wortman, M., *Government and Society in Central America, 1680-1840*, Columbia University Press, 1982, pp. 229-267.

² AGCA, C1 Leg. 96 Exp. 2700, fol. 9. Esta cifra no es reportada en el balance de la tesorería. Un ejemplo de los silencios que tiene esta documentación.

La principal herencia de la guerra fue que trastocó los incipientes mecanismos de recolección fiscal, así como aumentó la deuda atrasada. Un respiro, tal como lo reconocerían los encargados de la hacienda pública años después, fue la subasta de bienes y propiedades eclesiásticas y de los comerciantes. Sin embargo, este recurso se consumió rápidamente. De esta manera, es comprensible el aire de reforma que tuvo la década de 1830, reformas dirigidas a cambiar las esferas de acción gubernamental, tal como la educación, el ejército y, por supuesto, la hacienda. En este último rubro, se buscó conformar un territorio controlado efectivamente desde la Ciudad de Guatemala, a pesar del descontento en los pueblos. Y ese control se patentizó en el reforzamiento de las contribuciones directas, fin del diezmo, la regulación de los vales circulantes, el cambio parcial en los estancos de aguardiente y chicha a un sistema de patentes y a la reforma de las oficinas de hacienda. Y no es casualidad que la coyuntura de 1831-1832 fuese clave para impulsar estas reformas, ya que la guerra contra los exiliados en 1829, obligó a las autoridades de la Ciudad de Guatemala, y a los departamentos de Quetzaltenango, Chiquimula y Verapaz gastar más de 200.000 pesos para atender a las tropas y otros compromisos derivados del conflicto, sin contar con un préstamo federal y los gastos de acuñación en el periodo 1831-1832.³ Por ello, en este periodo se aprobó una nueva ley de hacienda del Estado, administración de alcabalas, chichas, cobro de capitación y la clasificación de la deuda.⁴

Los datos disponibles de ingresos para la década de 1830, tal como se puede observar en la gráfica 4, muestran el aumento general de las rentas. El problema era que el crecimiento fue bajo en comparación a las necesidades y expectativas de las autoridades.⁵ Este crecimiento se puede explicar porque el gobierno de Guatemala se había beneficiado del traspaso de parte de las autoridades federales de una fracción de las alcabalas de importación y de la renta del tabaco en el periodo 1833-1835. Por su parte, las propuestas de cambios en la hacienda pública giraron en gran medida alrededor de la capitación y censo, ya que se esperaba incluir por medio de estos rubros a la población que no se veía afectada por otros impuestos. Por ello, se esperaba que ambos impuestos produjeran ingresos de más de 130.000 pesos anuales. Sin embargo, el año más alto, 1834-1835, no superó los 73.000 pesos. Además, se emitieron varios acuerdos y leyes relativos a otras fuentes de la hacienda que los hacían girar alrededor de la capitación y censo. Así sucedió con los estancos de aguardiente. Un buen ejemplo son las indicaciones dadas por la Asamblea Legislativa el 10 de enero de 1833, reformando los estancos de aguardiente. En ella se establecía que los pueblos que quisieran la supresión de los mismos, se aceptaría si eran puntuales con el pago de la contribución.⁶ Como se verá en la sección dedicada a la fiscalidad departamental, estas contribuciones eran clave para las administraciones de Quetzaltenango y Chiquimula. Otro aspecto importante de la capitación es la

³ AGCA, C1 Leg. 184 Exp. 4838, fol. 3-3v.

⁴ Pineda de Montt, M., *Recopilación de las leyes de Guatemala*, Imprenta de la Paz, 1872, T. II, pp. 283, 369-415, 467, 583-590,

⁵ En una nota dirigida a la Asamblea en 1835, se reconocía que “desde 1831 y 1832 las erogaciones de la guerra causaron un déficit en el tesoro, y desde entonces la Tesorería del Estado ha concurrido tres meses antes los ingresos que debían haber en ella, contrayendo empeños y dando ventajas a los que le han franqueado caudales anticipados.” Un año antes, en abril de 1834, el secretario del Estado había reconocido los límites de la hacienda del Estado, ya que cuando se conformó “se contaba con los fondos de las temporalidades que en el día no existen, y se contaba también con que el producto de la contribución y de las rentas fuese mayor que el que ha sido.” AGCA, C1 Leg. 174 Exp. 4605, fol. 3 y 77.

⁶ Pineda de Montt, M., *Recopilación...*, T. II, p. 472.

definición de los actores sociales obligados a pagarla. Por un lado, existía la intención de las autoridades de aprovechar la herencia colonial en el pago del tributo, entre la mayoritaria población indígena de los Altos, para reafirmar su cobro. Acción no sin peligros por la memoria de rebelión existente entre estos mismos indígenas durante el periodo constitucional gaditano. Por otro lado, el gobierno jugó con la exención de capitación a cambio del servicio militar y como premio para los pueblos que apoyaran el esfuerzo de guerra. Este es un hecho patente en las postrimerías de la campaña de 1832. Con las penurias para pagar salarios de los empleados, se reconocía en octubre del mismo año que los pagos de sueldos se habían atrasado, entre otras razones:

“porque la capitación ha estado suspensa y hoy que se cobra es con la excepción de muchos pueblos, *los unos por servicio de guerra*, los otros porque con su contingente han sido mandados indemnizar de los préstamos que hicieron.”⁷

El interés para profundizar los cambios de la hacienda alrededor de las contribuciones directas fue tal, que en 1836 se propuso la formación de una contribución única, para todos aquellos que tuvieran una propiedad valorada en 50 pesos y más. La intención era garantizar que a los sujetos con esta nueva contribución, estuviesen exentos de otras cargas, incluyendo préstamos forzosos. Este proyecto no duró mucho por la rebelión que estalló en oriente ante el descontento provocado por el cólera y otras cargas producidas por las reformas institucionales, en junio de 1837, y la separación de los Altos a inicios de 1838.

El periodo conflictivo entre el fin de la Federación y la declaración de la República de Guatemala (1838-1847) fue años de adaptaciones a los cambios en el mercado internacional y el recambio en los mecanismos utilizados para garantizar la integridad territorial. La capitación fue eliminada para calmar el descontento indígena y asegurar las alianzas políticas desde la ciudad de Guatemala hacia los Altos y el oriente. De esta manera, entre 1839 y 1841 se hicieron importantes discusiones para adaptar la hacienda pública al nuevo contexto. Uno de los mecanismos más utilizados fue el de las contratas, recepción de efectivo en las cajas públicas por rentas a futuro. En su mayor parte, se aplicaron a la aduana y los derechos de importación. Al final, solo provocaba que se trasladase a futuro la deuda. Por su parte, los ingresos provenientes de los departamentos parecen aumentar, tal como sucede en 1847-1848, cuando alcanzó más de 80.000 pesos.

La fiscalidad departamental durante la primera mitad del siglo XIX es un ejemplo, en el caso de Guatemala, no solo de las dificultades por controlar un territorio, sino que también de las negociaciones a todo nivel para obtener el apoyo de las comunidades y pueblos en un momento de crisis. En comparación con los niveles de las rentas manejadas por la tesorería estatal, las cuentas departamentales fueron bastante reducidas en varios aspectos. Sin embargo, reflejan los acuerdos pactados entre elites locales y los representantes del gobierno central. A su vez, también muestran las tensiones que dicho proceso político establecía, marcando unos límites para las autoridades nombradas desde la Ciudad de Guatemala en las posibilidades para resolver conflictos. Y éstos se entienden desde una perspectiva de mediana duración.

De esta manera, los comerciantes, artesanos y ganaderos de Quetzaltenango y Chiquimula sufrieron con la disminución de sus mercados de venta y trabajo a inicios

⁷ *Boletín Oficial*, 15 de octubre de 1832.

del siglo XIX. Además, se tuvieron que enfrentar al comercio de textiles ingleses en manos de los comerciantes de la Ciudad de Guatemala. La defensa del libre comercio, además de ser un hecho de facto por la falta de control de las fronteras,⁸ también respondía a una planificación económica según los intereses económicos de los comerciantes guatemaltecos, en detrimento de sus contrapartes en los departamentos durante las décadas de 1820 y 1830.⁹ Por esto, conviene tratar en forma separada ambos casos para su discusión.

Quetzaltenango

Ciudad con su propio ayuntamiento desde 1804, con lo cual dejaba de ser legalmente un pueblo de indios, contó con un grupo de notables dedicados al comercio de textiles y granos dirigidos al resto de Centroamérica. El proceso político iniciado en 1808-1812 abrió la lucha de esos notables por obtener la autonomía administrativa y separarse del control ejercido desde la Ciudad de Guatemala. Al igual que otros partidos y corregimientos, las propuestas para la coyuntura gaditana incluían la formación de su propia intendencia, universidad y administración eclesiástica. La separación del Reino de Guatemala de la Monarquía en 1821, llevó a una coyuntura de dos años en los cuales Quetzaltenango intentó conseguir la tan ansiada autonomía de manos de Iturbide. De la misma manera, el lustro de 1824-1829, durante la formación de la Federación de Centro-América, se intentó aprovechar los medios institucionales para formar un Estado, hecho que fue negado por los políticos de todas las tendencias políticas en Guatemala. Finalmente, hubo una declaración como Estado de los Altos en 1838, pero fue derrotada militarmente en 1840. Una segunda declaración tuvo lugar en 1848, pero también fue vencida.

Los Altos era la región con la mayor concentración de población indígena del Estado de Guatemala. Se calculaba para 1800, que la población total rondada las 26.000 personas. De ellas, 18.772 eran indígenas. El resto eran blancos y mestizos.¹⁰ Estos últimos eran los responsables de las intentonas separatistas, apoyándose sobre la tributación y trabajo de la población indígena para garantizar las obras de infraestructura y la solvencia fiscal del nuevo Estado. Esto llevó a que la lógica centralista desde la Ciudad de Guatemala, se apoyase en una alianza con las comunidades indígenas de los Altos, las responsables al final de la derrota militar de los altenses. Alianza establecida sobre todo a partir de 1840, garantizando un estatuto jurídico semejante al colonial, pero sin tributación y garantía de la propiedad de la tierra comunal. Apoyado esto último en la coyuntura económica favorable de la producción de la cochinilla, la que no necesitaba del trabajo forzado indígena.¹¹

Chiquimula

Por su parte, la villa de Chiquimula era parte de los principales circuitos comerciales de finales del S. XVIII. Por un lado, cerca de la jurisdicción del corregimiento pasaba el Camino Real entre San Salvador y Guatemala, paso obligatorio del añil con dirección a la Real Aduana y del ganado provenientes de

⁸ Lindo Fuentes, H., *La economía de El Salvador en el siglo XIX*, DPI-CONCULTURA, San Salvador, 2002, pp. 76-78.

⁹ Taracena. A., *Invención criolla, sueño ladino, pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala, de región a Estado, 1850-1871*, CIRMA, Antigua Guatemala, 2000, p. 122-126.

¹⁰ Taracena. A., *Invención criolla...*, op. cit., p. 21.

¹¹ Basado en Taracena. A., *Invención criolla*; González, J., *A study of los Altos, Guatemala: a study of regional conflict and national integration, 1750-1885*, PhD. Dissertation, Tulane University, New Orleans, 1995.

Honduras y Nicaragua. Por otro, el Camino del Golfo, el cual seguía el curso del Río Motagua, vía de las importaciones y contrabando desembarcados en Omoa. Además, las milicias de Chiquimula protegían la costa caribeña de la piratería y controlaban el traslado de la mercadería. El otro factor comercial fue la feria de Esquipulas, población cercana a la frontera en disputa con Honduras y El Salvador. Con el fin del circuito comercial basado en el monopolio establecido por la Corona después de 1821, se mantuvo la circulación de ganado, tanto para el consumo local como para la Ciudad de Guatemala. Pero la turbulenta historia de guerras y tensiones regionales afectaron a Chiquimula de una forma especial: vía de tránsito y de leva de los soldados. Sin embargo, si de deja atrás una visión guatemalteca del asunto¹², se puede intuir una mayor complejidad del descontento de parte de los notables y comunidades indígenas y campesinas de Chiquimula, Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate,¹³ con el proceso político posterior a 1820. En ese sentido, existieron iniciativas para formar un Estado que abarcaría a estos territorios en las Cortes de 1821. Los registros abarcan a los notables de Santa Ana como impulsores de la iniciativa, pero el descontento era mucho más amplio, tal como lo atestigua la rebelión de Metapán en 1811. Y, en la década del 1830, este fantasma del separatismo se mantendría como una amenaza para la elite política de la Ciudad de Guatemala.¹⁴ Fantasma que se acrecentó con el descontento de los propietarios de este departamento por los proyectos de colonización en manos de comerciantes extranjeros en el periodo 1834-1837.¹⁵ Así, el periodo de construcción estatal durante la Federación, marco una relación conflictiva y de dependencia de Guatemala hacia Chiquimula. Después de 1840, se establecería una relación especial entre ambos centros urbanos gracias al aporte en hombres y recursos que aportó Chiquimula, redefinida por una nueva división territorial, para la defensa del Estado en guerras constantes con los vecinos Estados y durante la rebelión de 1847-1849. Estos contextos diferenciados, serían el fondo del proceso de recaudación que se discutirá de aquí en adelante.

Las cuentas

Las cuentas presentadas del periodo 1834-1836 fueron obtenidas en los años cruciales de mayor exigencia de recursos desde los departamentos hacia la administración central en Guatemala de dicha década.¹⁶ Además, en el vecino Estado de El Salvador, el descontento hacia el gobierno federal llevó a disturbios, peligro que podía extenderse a la zona oriental de Guatemala. En el lado de los Altos, por su parte, esos años son los más importantes en el proceso de negociar el reconocimiento

¹² En referencia a considerar el asunto desde una perspectiva regional más allá de las fronteras actuales para incorporar lo que pasaba en la zona de Sonsonate y Santa Ana, actualmente el occidente de El Salvador.

¹³ La Alcaldía Mayor de Sonsonate estuvo bajo la dirección de la Ciudad de Guatemala hasta 1823. Con el proceso de formación del Estado de El Salvador bajo la Federación, 1823-1825, aquel fue incorporado a éste como departamento. Sin embargo, el discurso protonacional desde Guatemala no reclamó esta incorporación, con la excepción de algunos liberales moderados en el exilio después de 1829.

¹⁴ El Secretario del gobierno federal en una nota dirigida al gobierno de Guatemala el 25 de agosto de 1835, hablaba de la "mala disposición de los departamentos de Chiquimula y Quetzaltenango", que constituían un riesgo para el gobierno de Guatemala ya que eran proclives al descontento que ocurría en esos momentos en el Estado de El Salvador, y que sólo el apoyo del gobierno federal podía garantizar la seguridad del gobierno guatemalteco. AGCA, C1 Leg. 184 Exp. 4838, fol. 2v.

¹⁵ Griffith, W., *Empires in the wilderness: foreign colonization and development in Guatemala, 1834-1844*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1965, pp. 93-120; Jefferson, A., *The rebellion of Mita: Eastern Guatemala in 1837*, Tesis doctoral, University of Massachusetts, 2000, pp. 187-195.

¹⁶ Wortman, M., *Government...*, op. cit., p. 256.

de un nuevo Estado dentro de la Federación, proceso que fracasó ante la negativa de los diputados federales de Guatemala. Al mismo tiempo, durante esa década de experimentó un crecimiento en la actividad comercial gracias al incremento de la grana y la mejora de la ruta comercial por el Pacífico, pero todo en manos de comerciantes de la Ciudad de Guatemala, sin participación altense, al mismo tiempo que éstos veían el decaimiento de la industria textil por los tejidos ingleses.¹⁷ Así, no es un momento de “tranquilidad” política, y los retos para la administración desde Guatemala se crecen, así como sus necesidades de extracción de recursos.

¿Qué dicen las cuentas? Para Quetzaltenango, las rentas más importantes eran alcabalas, contribución y censo, aguardientes y tabaco. Las alcabalas eran colectadas a través de las garitas y los cobros exigidos. En el caso del aguardiente, se había iniciado en esos años el cambio del sistema de estancos a uno de patentes, pero no está claro los cambios a nivel local en cuanto a quiénes se aprovecharon del nuevo sistema. Importante de resaltar que la renta principal, contribuciones y censo, había tenido una implementación reforzada desde 1832. Y para Quetzaltenango era de primer orden por la población indígena, la principal afectada por esta renta, y por la presencia de un centro urbano, segundo después de Guatemala. A pesar de ser la renta con mayor recaudación, no hay que olvidar que estos recursos eran recolectados por los cuerpos municipales, reunidos por el Jefe político y enviados a la capital del Estado. Pero en el proceso, se pagaban a recolectores, municipalidades y otros a partir de un porcentaje establecido. Así que, era una renta dirigida hacia la Administración Central, pero que permitía llenar vacíos fiscales locales. Y no podía ser de otra manera, ante la carencia de representantes fiscales desde Guatemala.

La exigencia de contribuciones forzadas y directas en el área urbana de Quetzaltenango es un buen ejemplo de los conflictos provocados por las crecientes urgencias fiscales de la administración, y su inserción en lucha política. Así, las crecientes imposiciones directas en 1824-26 fueron un factor clave del descontento popular contra las autoridades liberales que huían del gobierno federal y que se habían refugiado en la ciudad. Hecho que terminó con la muerte violenta del Jefe en funciones. A inicios de la década de 1830, las autoridades municipales se quejaban de las dificultades de recaudar esta contribución entre los artesanos, los primeros afectados por las importaciones baratas inglesas; y entre la población indígena por la resistencia pronunciada a los tributos desde la década de 1820. Como una consecuencia previsible, las contribuciones directas recaían con frecuencia en mayor proporción en los patricios quetzaltecos.¹⁸ Por esta razón, no sería improbable que el monto registrado en los balances contables, proviniera en su mayor parte de la ciudad de Quetzaltenango. Así, la recaudación de la contribución directa fue un elemento de descontento constante.

En el ámbito rural, la presión sobre las tierras comunales también fue un factor de descontento, ya que buena parte de los nuevos propietarios eran parte de los funcionarios, militares y dirigentes del nuevo Estado de los Altos (1838-1840). El nuevo Estado suprimió la contribución territorial y recuperó el diezmo, como parte de su política de apoyo a las nuevas autoridades eclesiásticas en Quetzaltenango y

¹⁷ Taracena. A., *Invención criolla...*, op. cit., p. 114-125.

¹⁸ González, J., op. cit., p. 353 y ss. El cuerpo municipal se quejaba que “la recaudación de la contribución del año pasado ha producido quejas, las más amargas en la clase de artesanos; y los individuos de la Corporación, encargados de hacerla efectiva, no pueden menos que sentir el más vivo dolor, al verse obligados a usar de los medios de apremio contra aquellos infelices.” Acta de 15 de marzo de 1831. Aparicio Mérida, M., *Historia de los Altos, a través de las Actas del Ayuntamiento de Quetzaltenango, desde 1807 a 1931*, FUNDAP-BI, T. I, Guatemala, 2010, pp, 160-161.

también para ganarse el apoyo de una parte de la población. Además, buena parte del reforzamiento de la contribución directa en manos de las autoridades altenses buscaba cubrir los requerimientos de la fuerza militar dirigida a enfrentar la amenaza proveniente de la Ciudad de Guatemala.¹⁹ Retornando a los balances fiscales, el impuesto de carnes, aunque con un monto menor a las cuatro rentas mencionadas, afectaba a un negocio importante gracias a la disputa por suplir carne a la Ciudad y a los demás pueblos. Este impuesto fue reformado también en 1832.

En cuanto a los egresos, no tiene muchas sorpresas. Gastos fuertes en la fuerza militar y, una condición singular del periodo bajo estudio, las remisiones a la administración central. Sobre los gastos militares, no es una sorpresa porque la campaña militar de 1832 había reforzado los gastos en este rubro, dejando una fuerte deuda que se arrastró durante varios años. Y, como una medida de seguridad, se había mantenido una fuerza significativa para cubrir la frontera con México, además del hecho que representaba una de las mejores divisiones de todo el Estado.²⁰ Por su parte, sobre las remisiones a la administración general, el periodo 1833-1836 se diferenció por la capacidad de las autoridades en la Ciudad de Guatemala para obtener recursos de los departamentos, resultado de la presión fiscal atizada, a su vez, del déficit constante de las cuentas por los rezagos de las guerras de 1829 y 1832. Según los resúmenes contables, las administraciones departamentales pudieron recaudar durante ese lapso una mayor cantidad de recursos, permitiendo que las remisiones a Guatemala crecieran.²¹ Las devoluciones a prestamistas, por su parte, fue significativa en el primer año fiscal, con una reducción considerable en 1835-36. En cuanto a los demás gastos, es una miríada de pequeños rubros que muestran qué era el Estado a nivel departamental: algunos funcionarios de hacienda, casi siempre el administrador, su secretario y algunos comisarios; aquellos cercanos al jefe político, como el secretario y ayudantes; y los gastos de escritorio comunes al trabajo de oficina. Los balances no aclaran el rubro de “gastos por orden superior”. Casi siempre respondían a gastos asumidos por el gobierno central, pero cubiertos por las administraciones departamentales, tales como indemnizaciones y otros semejantes.

Los años posteriores a 1836 fueron de convulsiones políticas por la dispersión del gobierno federal y la fragmentación del territorio del Estado de Guatemala. Como antesala, se reorganizó a inicios de 1837 el territorio de este Estado, a partir de los circuitos judiciales, a cargo de los Magistrados Ejecutores. Éstos tenían la potestad judicial y fiscal. Reforma aplicada para mejorar la recaudación y control judicial, produjo la consecuencia inesperada de descentralizar la administración departamental, volviendo esto en un peligro que fue aprovechado por los notables altenses y de Chiquimula.²²

¹⁹ Taracena, op. cit., pp. 259-263; González, op. cit., pp. 390.

²⁰ En una nota de Carlos Salazar, Secretario del Gobierno del Estado, a la Asamblea Legislativa en agosto de 1835, aclaraba que las exigencias del gobierno federal por recursos a Guatemala eran injustas, ya que los recursos gastados en la campaña de 1832 provenían de vales que “le fueron entregados para indemnizar el préstamo que decretó el Congreso para la guerra de 1832; y el Estado prestó recursos del valor de más de 200.000 pesos para el auxilio del gobierno nacional, como se ve de las cuentas de la división de los Altos, de Chiquimula, de Omoa y de Jutiapa; y lo que debe por la compra de la casa de moneda”. C1 Leg. 184 Exp. 4838, fol. 3-3v.

²¹ Miles Wortman habla que la recaudación en los departamentos alcanzó para 1833-1834 los 183.000 pesos, cifra similar en el año económico siguiente. Wortman, M., *La Federation d’Amerique Centrale, 1823-1839*, These pour le doctorat, EPHE, París, 1973, pp. 264-266.

²² Ver Rodríguez, M., “The Livingston Codes in the Guatemalan crisis of 1837-1838” *Applied Enlightenment: Nineteenth Century Liberalism*. Middle American Research Institute, New Orleans, 1972.

Como ya se mencionó, el periodo de existencia del Estado de los Altos fue un periodo conflictivo por la presión ejercida desde las autoridades sobre las comunidades indígenas, para recaudar recursos y apropiarse de la tierra comunal. La derrota del proyecto separatista fue causada por el apoyo dado por estas comunidades a las tropas guatemaltecas bajo el mando de Rafael Carrera, quien había promovido en el gobierno en Guatemala que se hicieran cambios en el régimen fiscal como política para atraer dicho apoyo. Así, en 1839 se suprimió la capitación, censo y la contribución territorial. Ésta última fue sustituida por el diezmo.

Afortunadamente, se cuentan con algunas cifras para el periodo enero-octubre de 1840, meses siguientes a la ocupación militar de Quetzaltenango. Las contribuciones directas desaparecieron en ese año²³ y, como se podía esperar de una plaza ocupada, los préstamos forzosos ocuparon el 45% (12.304 pesos)²⁴ de los montos llegados a la administración departamental. Luego, estaba la cantidad obtenida de aguardientes 16% (4.403 pesos) y la alcabala con 15% (4.174 pesos), éstas últimas cifras alcanzadas por la reactivación parcial del comercio y de los asentistas del aguardiente. Pero el cambio más importante en la administración fiscal fue el reconocimiento de una Administración de los Altos, interna al Estado de Guatemala durante el periodo 1840-1845. Es decir, que los recursos recaudados en los demás departamentos de esa región, se concentraban en Quetzaltenango, y se usaban para sufragar las necesidades propias de la administración regional.²⁵ Es innegable que esta medida respondía a cierta inercia de la experiencia del Estado de los Altos. Sin embargo, visto desde otra perspectiva, también facilitaba el argumento que el gobierno de Guatemala no explotaba a la población de los Altos, sobre todo a las comunidades indígenas, sino que reinvertía en ellos mismos el dinero recaudado. De igual manera, al observar algunos cuadros que han sobrevivido, se puede ver que también era una medida dirigida a controlar los departamentos de los Altos desde la sede de los separatistas, gracias a la presencia de tropas y comandantes leales a Rafael Carrera. Así, se podía pagar a las tropas leales con los sobrantes de las administraciones departamentales. Esta división fiscal no dejaba de tener sus

²³ El Presidente del Estado de Guatemala, Mariano Rivera Paz, en su mensaje a la Asamblea en 1840 reconocía el fin de la capitación en 1839: “La mayor dificultad del gobierno ha sido la de encontrar recursos con que proveer a los enormes gastos que exigía la defensa y seguridad del Estado, sin emplear los medios reprobados por la opinión y la justicia, de hacer exacciones violentas. Sin embargo, las disposiciones que dictó la Asamblea, suprimiendo y rebajando las contribuciones que gravitaban sobre las clases pobres, han sido ejecutadas. (...) Los departamentos que habían sufrido particularmente en los trastornos públicos no han sido obligados a contribuir.” *Informe dado a la Asamblea Constituyente por el Presidente del Estado de Guatemala sobre los sucesos ocurridos desde que la misma Asamblea suspendió sus sesiones, y sobre el estado en que se halla la administración pública. Leído en la sesión pública del día 14 de julio de 1840*, Imprenta de la Antigua Academia de Estudios, Guatemala, 1840, p. 9.

²⁴ Un testigo de la toma de Quetzaltenango relató que Rafael Carrera exigió entre 5.000 y 20.000 pesos a la Municipalidad para evitar mayores saqueos, pero éstos habían producido pérdidas en bienes de los comerciantes en casi 200.000 pesos. Rivera, S., *Manuscritos de un patriota escritos por el Señor.... relativos al Sexto Estado de Centro-América*, Establecimiento Tipográfico “La Industria”, Quetzaltenango, 1893, p. 17, 29-30.

²⁵ Rivera Paz aseguraba en su mensaje: “El principio que el Gobierno se ha propuesto observar en esta materia, ha sido el de limitarse a conservar el orden y la paz en los Altos, dando protección y seguridad a todos aquellos habitantes. Así es que las rentas de dichos departamentos se han manejado con separación, invirtiéndose allá mismo en los gastos de su administración; y ni aún en los momentos más apurados de la guerra se les han pedido auxilios pecuniarios ni de ninguna otra especie.” *Informe dado a la Asamblea Constituyente por...*, op. cit., p. 11. Esta última afirmación hace referencia a fondos trasladados desde Quetzaltenango a Guatemala, ya que la exigencia de recursos forzosa sí fue hecha por Carrera sobre los patricios altenses y queda registrada en las cuentas de 1840.

contradicciones ante las urgencias después de 1840, sobre todo con la presencia constante de contratas a futuro sobre las rentas hechas por las autoridades centrales. Por esta razón, se quejaba el encargado de hacienda al dejar su puesto a finales de 1844, Manuel Francisco Pavón:

“Es preciso que no haya sino *una sola tesorería general*, que todos los productos vengan a ella efectivamente, y que allí se hagan los pagos, no por deseos y órdenes del Ministerio, sino por lo que esté determinado en la ley de presupuestos. Mientras esto no se practique, todo proyecto y disposición, en el particular será inútil, y peligroso hacer alteraciones y mudanzas en la clase de impuestos y contribuciones ya establecidas.”²⁶

A mediados de la década de 1840, se suprimió la Administración de los Altos, con ello la administración de Quetzaltenango recuperó el rango de departamental. En forma paralela, la administración general de Rentas puso mayor énfasis en la implementación de estancos de aguardiente, para saldar cuentas pendientes y atrasadas, así como “disminuir” el consumo de bebidas embriagantes. A nivel local, esto se tradujo que los funcionarios de hacienda dependieran de este ingreso, ya que llegó a ser el principal rubro, tal como se puede observar en la gráfica 8. En 1845²⁷, la administración de Quetzaltenango recaudó 10.440 pesos en aguardiente y 4.721 pesos en alcabalas. El resto de rubros no superó los mil pesos, totalizando para ese año los 17.625 pesos. A pesar que es una baja en relación a los datos disponibles para la década anterior (24.398 pesos para 1834-35 y 18.547 pesos para 1835-36), para este año ya no se disponía de contribuciones directas, así que es una muestra de cómo el aguardiente vino a cubrir la baja de ingresos derivada de la desaparición de aquellas.

Las quejas con el aguardiente no se hicieron esperar por parte de algunos funcionarios y curas asignados en Quetzaltenango. Es de resaltar entre ellos al padre Francisco Antonio Dávila, quién se quejaba de la inmoralidad de los impuestos sobre el aguardiente, además que autorizaba al embriaguez:

“Los males resultivos [sic] de las contribuciones viciosas que constituyen las rentas del Estado son incalculables. Esas contribuciones, fuera de alguna y otra poco importantes, consisten en impuestos sobre los consumos, y estos consumos son del vestuario que consume la generalidad de la población, y del aguardiente que consume la gran mayoría de la misma población. Por solo estas enunciativas se patentiza, ante todo, la inmoralidad de tales impuestos.”²⁸

Para remediar el problema moral sin afectar los ingresos locales, Dávila proponía el paso contrario dado por el gobierno en Guatemala: la recuperación de una contribución directa. Una diferencia con el intento de la década anterior era que se proyectaba usar el monto recaudado en mejorar la industria, en su mayor parte textil, de Quetzaltenango y de otros departamentos. Otra diferencia importante es la forma

²⁶ Pavón, M., *Informe sobre los diferentes ramos de la administración pública presentado al Exmo. Señor Presidente, por Al dejar la Secretaría General del Despacho*. Imprenta de la Paz, Guatemala, 1844, p. 11. Ver también Pinto Soria, J., *Centroamérica, de la colonia al Estado Nacional (1800-1840)*, Editorial Universitaria, Guatemala, 1989, p. 181-182.

²⁷ Las cuentas fiscales llevadas en Guatemala establecían los balances anuales para un año económico, de junio a mayo. Así, el balance de Quetzaltenango y Chiquimula cubre un año calendario, ya que son los disponibles para ese ejercicio fiscal.

²⁸ Dávila, F. A., *Bosquejo del Curato de Quetzaltenango, por el cura encargado de la misma parroquia, Presbítero*, Imprenta la Paz, Guatemala, 1846, p. 33-34.

de administrarla. En la década de 1830, se esperaba que las cantidades recaudadas pasaran a la Administración Central. En cambio, en esta propuesta, la recaudación estaría a cargo de las municipalidades pero se depositaría en la administración departamental, para la transferencia a los puntos más necesitados. Además, se sugería para acelerar el fomento de la industria el nombramiento de un:

“inspector competentemente dotado y autorizado para celebrar contratas, hacer pagos, girar libramientos y disponer el movimiento de caudales, (...) presentaría anualmente sus cuentas al Gobierno, publicaría estados manifestativos de las operaciones de inspección y del movimiento de la industria.”²⁹

Estos proyectos expresaban las contradicciones de la capacidad de recaudar y los mecanismos utilizados para ello. Para esos años, segundo lustro de la década de 1840, se puede observar que la cochinilla alcanzaba mejores precios en el mercado internacional, permitiendo mejores ingresos por importaciones. Sin embargo, no sería una solución adecuada ante los costos de una nueva rebelión en 1847-1851 en los Altos y en el oriente. Y la década siguiente, a pesar de los más altos precios de recolección en la aduana, las deudas acumuladas y las guerras no permitieron saldar las cuentas, y a nivel local en los Altos, solo llevó a un mayor descontento entre las comunidades indígenas y los nuevos productores de café, que llevaron al final del modelo establecido en 1840.

El departamento de Chiquimula era estratégico para las autoridades en Guatemala, ya que en este departamento se ubicaba la aduana de Izabal, la principal fuente de ingresos por importaciones hasta 1855, y la ruta comercial entre esta aduana y Guatemala, a lo largo del Río Motagua, con la administración de Gualán, mediadora de ese comercio. Además, las tropas chiquimultecas cubrían por rondas la costa caribeña y la aduana. También eran el primer frente de defensa ante los ataques provenientes de Honduras y El Salvador.

De la misma manera que en Quetzaltenango, las cuentas de la administración de Chiquimula muestran la importancia de la Contribución y censo durante este periodo de tiempo. Sin embargo, una diferencia clara es en cuanto a la contribución territorial, ya que en este departamento sí tuvieron éxito en recaudar fondos con este impuesto. En parte, es explicable por la dinámica agraria de todo el oriente, en el cual las leyes emitidas en la década de 1830 facilitaron la apropiación privada de tierras baldías y parte de las comunales. Esta dinámica también respondía a la revalorización de las tierras ubicadas al Este de la Ciudad de Guatemala, aún en proceso de construcción derivado de su traslado a finales del siglo XVIII, pero con nuevas lógicas comerciales en el mercado del ganado, del aguardiente y los intentos de la cochinilla. Esta última a una menor escala que la experimentada en Amatitlán y Sacatepéquez. Ahora bien, los años 1833-35 significaron para Chiquimula un periodo de escasez de granos generalizada, así que esta carga fiscal reforzada se hizo sobre pueblos que perdieron cosechas y que mostraban la proliferación de bandas de cuatrerros, asaltantes de ganado.³⁰ A pesar de estas dificultades, los montos de ingresos para estos dos años económicos no eran tan bajos en comparación a Quetzaltenango. Y sobre todo, contrastan cuando se les ve en el espejo de la siguiente década.

²⁹ Dávila, *Bosquejo del Curato...*, op. cit. p. 46-47.

³⁰ Pinto Soria, J., *Centroamérica...*, p. 256.

En cuanto a los egresos, se tiene que recordar que se arrastraba el peso de la campaña de 1832. Así, se enfatiza que pagos militares sean importantes, además del hecho de cubrir la seguridad de la feria de Esquipulas, evento comercial donde confluían comerciantes del resto de Centroamérica. Los pagos de orden superior, también responden a esta dinámica. Por su parte, las remisiones a Guatemala eran bastante diminutas en comparación a Quetzaltenango. Mientras que ésta última administración podía enviar entre 5.000 a 9.000 pesos, Chiquimula con dificultad enviaba alrededor de mil pesos.

La herencia de este modelo fiscal en el oriente, y específicamente en Chiquimula, se puede observar en el levantamiento de los montañeses acompañados de Rafael Carrera. No hay que olvidar, que una de las peticiones de este movimiento era el fin de la capitación y el cierre de las garitas, y en el periodo de incorporación de los rebeldes como soldados, se aceptó el fin de las tributaciones en los departamentos afectados, sobre todo en el nuevo distrito de Mita.³¹ No es un hecho menor que el departamento de Chiquimula, establecido en 1825, fuese fragmentado con el fin de satisfacer el descontento de los rebeldes en 1838-39³². Así, se crea Mita³³ y un nuevo distrito de Izabal, dependiente de Guatemala. A pesar de esta división, los ingresos de Chiquimula en 1839, durante la reorganización estatal reducida al oriente y centro del Estado de Guatemala por la separación de los Altos, se alcanzaron alrededor de los 6.500 pesos, obtenidos un tercio de los mismos a través de préstamos.³⁴

Por su parte, los ingresos que corresponden a 1845 son visibles las consecuencias del nuevo reforzamiento del aguardiente, el fin de la capitación y censo, y las consecuencias dejadas por la fragmentación del antiguo departamento. En el mismo caso que Quetzaltenango, el aguardiente era la principal renta de Chiquimula, pero a un nivel bajo en comparación a la antigua cabeza de los Altos. Esto oculta dos puntos importantes. El primero, que la recaudación baja indica más el poco control de las autoridades locales para controlar la producción y consumo del aguardiente clandestino en un territorio con población dispersa en aldeas y caseríos. Y, por otro, no dice nada de las redes de comercialización del aguardiente que tenían lugar desde los departamentos del oriente hacia la Ciudad de Guatemala. Se cuenta, con fortuna, un informe dado por José María Samayoa y Tomás Larraondo sobre la producción y venta de aguardiente en la Ciudad de Guatemala. Y, ahí son visibles las redes que venden su producto en la capital del Estado y que pagan impuestos a través de los asentistas de la misma ciudad.³⁵

³¹ Pinto Soria, J., *Centroamérica...*, p. 213; Ingersoll, p. 278.

³² Taracena, A., y Pira, J. P., *Los departamentos y la construcción del territorio nacional en Guatemala, 1825-2002*, ASIES, Guatemala, 2002, pp. 13-19.

³³ En el tratado de Rinconcito firmado a finales de 1838 entre los rebeldes de Rafael Carrera y las tropas de la división de los Altos, soporte de la Federación, se reconocía el papel de Carrera como dirigente oriental, y sobre todo la asignación de las rentas del nuevo distrito para su beneficio: Art. 2. Para los gastos que tenga que hacer el Señor Carrera, le quedan los productos de las rentas de los pueblos [Mita] que dejan a su mando y cuidado.” Rivera, S., *Manuscritos de un patriota...*, op. cit. p. 43.

³⁴ AGCA, B. Leg. 2353 Exp. 47326.

³⁵ José María Samayoa y Tomás Larraondo eran los principales asentistas de aguardiente de Guatemala. Poco a poco, adquirieron los derechos por departamentos, hasta fundar la Compañía de Aguardientes de 1866. El documento se llama *Exposición presentada al Supremo Gobierno de la República por los señores J. María Samayoa y J. Tomás Larraondo, sobre el nuevo arrendamiento de los estancos de aguardiente*, Imprenta Nueva de Luna, Guatemala 1848. Agradezco a Mauricio Pajón darme una copia de este documento depositado en la colección Taracena Flores de la Benson Library, Universidad de Texas en Austin.

La división de Chiquimula desde 1839 era presentado como una de las razones para la disminución de las rentas, mucho mayor que la reportada en Quetzaltenango. Para 1845, de 26 municipalidades en el departamento, el corregidor interino se quejaba que eran solo 6 las que producían algún beneficio. Y una de ellas, Gualán, había sido asignado recientemente a Izabal, con lo cual se perdían esas rentas:

“Antes de que se desmembrasen de este departamento los pueblos que hoy corresponden al de Mita, las rentas no solo eran suficientes para cubrir sus gastos, sino que aun habían sobrantes con que contaba la Administración General.”³⁶

Conclusión

Los apuntes de esta ponencia sobre la historia fiscal de Guatemala y sus regiones en la primera mitad del siglo XIX muestran algunos puntos para ser comparados con el resto de América Latina. El resumen presentado muestra claramente los problemas que enfrentó la Ciudad de Guatemala para completar el proyecto centralista que se plantearon sus políticos sobre un territorio que estaba en disputa, tanto por sus vecinos como por las mismas familias de notables locales.

Las necesidades crecientes frente a eventualidades como guerras y rebeliones, obligaron a las autoridades de Guatemala a buscar recursos provenientes de los departamentos. Es notable que el éxito relativo durante la década de 1830, condujera al fin de la misma a la rebelión de las regiones de los Altos y la Montaña, dejando a la Ciudad de Guatemala sin el control sobre su antiguo territorio. Estas rebeliones tenían a la presión fiscal como uno de los causantes del descontento, además de las políticas agrarias. Con ello, la década de 1840 no fue para nada tranquila para la aplicación de los mecanismos de recaudación. Al contrario, las adaptaciones necesarias para el crecimiento de las rentas fue desigual para la misma Administración General de Rentas y otras entidades de hacienda.

A nivel local, falta entender en su propia lógica a los actores, tanto funcionarios como hacendados, comunidades indígenas y milicias mestizas, para captar los significados de la recaudación, y cómo ésta se conectaba con la política del Estado. De la misma manera, es necesario profundizar en las dinámicas económicas locales y regionales. Se conocen a grandes rasgos los circuitos comerciales indígenas de algunos territorios de los Altos, pero falta por hacer este trabajo para el Oriente, y sobre todo, sus conexiones con los Estados vecinos. Solo así, se podrá contextualizar el peso y posibilidades de recaudación por parte de los funcionarios, ellos mismos individuos que formaban parte de la sociedad que buscaban controlar.

³⁶ AGCA, B Leg. 2535 Exp. 58133.

Fuentes Gráficas

- Gráfica 1. Woodward. R. L. *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala, 1821-1871*, CIRMA, Antigua Guatemala, 2002, p. 534.
- Gráfica 2. AGCA, C1 Leg. 85 Exp. 2340, f. 9; C1 Leg. 96 Exp. 2700, f. 10; C1 Leg. 174 Exp. 4605, f. 48; *Memoria que el Secretario General del Despacho presenta a la novena legislatura del Estado leída el 12 de febrero de 1836*, Imprenta de la Academia de Ciencias, Guatemala, 1836, f. 17-24; *Resultado de la Administración de los ramos de Hacienda Pública desde 13 de abril de 839 hasta 31 de mayo de 840, en que se cerraron las cuentas del años económico, formado con presencia de los estados que se han presentado a la Contaduría Mayor*, Colección Valenzuela, Biblioteca Nacional de Guatemala, Hojas Sueltas 1840; *Gaceta de Guatemala* 14 de junio de 1848, 18 de junio de 1849; 7 de junio de 1850.
- Gráfica 3. las mismas de la gráfica 2.
- Gráfica 4. las mismas de la gráfica 2.
- Gráfica 5. las mismas de la gráfica 2.
- Gráfica 6: AGCA, B Leg. 2353 Exp. 47301, 47307.
- Gráfica 7: Las mismas de la gráfica 6.
- Gráfica 8: AGCA, B Leg. 2354 Exp. 47337, 47344.
- Gráfica 9: AGCA, B Leg. 2353 Exp. 47301, 47313.
- Gráfica 10: las mismas del cuadro 9.