



Prólogo

LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS DE HACIENDA Y SU IMPORTANCIA PARA LA COMPRENSIÓN DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO EN HISPANOAMÉRICA EN EL SIGLO XIX

*Josep Fontana i Lázaro**

Resumen: Reflexión sobre los retos que enfrenta el historiador interesado en la Hacienda Pública. El autor introduce ejemplos de la Europa del Antiguo Régimen para demostrar la complejidad de esta temática, la cual es central para entender la formación de los estados. Finalmente, se refiere a su importancia en el estudio de los procesos políticos y económicos en la América Latina pos independiente.

Palabras claves: Hacienda Pública, Estado, América Latina, siglo XIX.

Abstract: Reflexion about the challenges historians interested in Public Budget confronts. The author introduces Antique Regime examples in order to make evidence the complexity of this subject of study. Finally, he refers to the significance these kinds of studies have to understand political and economical processes in post-independece Latin America.

Keywords: public finance, State, Latin America, Nineteenth century.

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

* Español. Doctor en Historia por la Universidad de Barceola (UB). Historiador, profesor y catedrático emérito jubilado de la Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España.

Marcel Marion sostenía que la Hacienda no es un ramo más del gobierno de un estado, sino “el tronco común al que se enlazan todos los demás y del cual reciben la savia”. Esto no siempre lo comprenden quienes se dedican al estudio de la historia, que piensan que la investigación sobre la Hacienda es el territorio propio de unos especialistas que se dedican a acumular cifras y textos legales, sin preocupación alguna por las realidades humanas.

Lo malo es que, con esta segregación, quienes se ocupan de cuestiones de Hacienda se sienten empujados a la investigación especializada de sus cosas, sin profundizar en su contexto político y económico. Y quienes estudian la política y la economía se privan de herramientas indispensables para comprender los problemas que investigan.

La verdad es que investigar en torno a la evolución de la Hacienda exige mucho más que el acopio de leyes, reglamentos y cifras. Exige, en primer lugar, un conocimiento muy serio del contexto político de cada sociedad, necesario para desentrañar el funcionamiento real de las leyes, lo que nos lleva con frecuencia a descubrir que casi nada es lo que parece. Nuestros libros de historia contienen todo tipo de generalidades sobre la evolución de la Hacienda de España, Francia o Austria en el siglo XVIII, incluyendo series de cifras de recaudación –que no son tales, sino previsiones, que pocas veces se cumplieron– y descripciones puntuales de la organización de la Hacienda estatal, que tienen poco que ver con la realidad.

Las cuentas de la Hacienda española del antiguo régimen estaban, por ejemplo, organizadas de acuerdo con un esquema legal tradicional –alcabalas, millones, rentas generales...– que hemos acabado aceptando como algo real, a fuerza de encontrarlo repetido, pero que tiene poco que ver tanto con lo que pagaban realmente los contribuyentes –donde no solo cuenta la cantidad sufragada, sino la forma de cobrarla– como con lo que percibía el gobierno, cuyos ingresos dependían, con frecuencia, de un complejo juego de arrendamientos y préstamos.

La incapacidad de organizar una Hacienda eficaz fue una de las causas fundamentales de las transformaciones que hicieron inviable la continuidad de las monarquías absolutas europeas. El período que va de 1689 a 1815 ha sido calificado como “la segunda guerra de los cien años”, por la frecuencia y la importancia de los conflictos armados entre los países europeos. La guerra, por otra parte, se había hecho más cara, de modo que, a mediados del siglo XVIII, el gasto militar directo e indirecto de las monarquías absolutas llegó a ser más del 75 por ciento del total del gasto estatal. La necesidad de enfrentar esta carga económica obligaba, por un lado, a aumentar la presión tributaria y, por otro, a organizar una estructura que no solo fuese capaz de recaudar los ingresos ordinarios, sino que pudiese obtener otros extraordinarios por medio de la deuda pública. En este terreno, los estados que habían conservado y modernizado sus mecanismos representativos, como ocurría en Holanda y sobre todo en Inglaterra, actuaron con mucha mayor eficacia

que las monarquías absolutas, como Francia o España, que fracasaron, porque no eran capaces de generar confianza en los inversores.

Sin un conocimiento paralelo de la capacidad de los gobiernos para obtener ingresos extraordinarios por la vía de la deuda, es imposible entender la historia política y económica del mundo moderno, y aún del contemporáneo, como puede verse por las discusiones que ha suscitado su estudio a largo plazo en el libro de Reinhart y Rogoff.¹

Cuando, entre 1808 y 1824, se vino abajo la vieja estructura del Imperio español, la situación de la metrópoli era caótica. Lo decía en 1824 un buen conocedor del país como el ruso Tatischev, que describía su situación con estas palabras: “No tiene ejército, ni marina, ni Hacienda, ni crédito. La administración es débil en todas sus ramas; bajo un rey absoluto, el país es presa de una especie de anarquía. Si se hiciese un cuadro semejante de cualquier país, podría anunciarse su disolución inminente. No es lo mismo en cuanto a España, puesto que éste es su estado habitual”.

Tras de sí, en suelo americano, la monarquía española dejaba un sistema de Hacienda complejo y confuso, cuyo funcionamiento real estamos todavía desentrañando.² Un sistema lastrado, además, por una profunda corrupción. Las investigaciones de Francisco Andújar sobre los primeros años del reinado de Felipe V han sacado a la luz la amplitud que tomó la venta de cargos de Indias, tan numerosas que, cuando no quedaban más cargos disponibles, se vendían plazas de supernumerarios o “futuras”, esto es, se vendía el derecho de obtener la plaza cuando cesase el que la ocupaba, hasta el punto de negociar incluso con “terceras futuras”. La corrupción implícita en el procedimiento resulta patente, si advertimos que se pagaban por algunos cargos sumas enormes, imposibles de compensar con los salarios oficialmente asignados a estos. Se vendían, además, con la facultad de cederlos a otras personas, lo que explica que alguien pudiera comprar de una vez diez corregimientos de Indias, con la única intención de beneficiarse con su reventa.³

Conocemos bien algunos aspectos de lo que significó la connivencia entre los funcionarios que habían comprado sus cargos para hacer negocio con ellos y los comerciantes, como el reparto forzoso de mercancías importadas, pero no hemos valorado todavía lo que significó que el sistema se extendiera al conjunto de los “productos de la tierra”, lo que puso en manos de los comerciantes la posibilidad de dar salida a través del reparto que efectuaban los corregidores a

1 Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera* (Madrid, España: Fondo de Cultura Económica - FCE, 2011). Al margen de que tanto su interpretación del presente como su análisis histórico sean discutibles, lo que cuenta, en relación con mi argumento, es la importancia que se ha dado a la historia de la deuda pública como factor para explicar la crisis actual.

2 Véase, por ejemplo, el libro de Carlos Marichal y Johanna von Grafenstein (eds.), *El secreto del imperio español: los situados coloniales en el siglo XVIII* (México, D.F.: El Colegio de México - CM, 2012).

3 Francisco Andújar Castillo, *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711* (Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - CEPC, 2008).

las ropas producidas en sus propios obrajes. Según Scarlett O’Phelan Godoy, “el reparto derivó en un negocio entre peninsulares, corregidores y comerciantes, ya que hasta el circuito de adquisición de mulas y textiles de la tierra era controlado por inmigrantes españoles”.⁴

Las sociedades surgidas de la quiebra del imperio colonial nacieron con fronteras extrañas, ni culturales, ni físicas. La legitimación de sus fronteras residía en las de las antiguas audiencias, de límites mal definidos, lo que explica algunos de los litigios territoriales que persistieron largamente.⁵ A lo que se unió la necesidad de ocupar efectivamente, dentro de estas fronteras, unos territorios que habían quedado hasta entonces al margen de la colonización, habitados por gentes a quienes había que integrar de una u otra forma, a costa, casi siempre, de una parte considerable de sus tierras.⁶

Lo primero que necesitaban era construir una estructura de estado, lo cual requería articular un sistema de Hacienda que permitiera mantener una administración y atender un gasto público que, en los primeros momentos, era sustancialmente militar, no solo como consecuencia de la lucha por la independencia, sino también por las más complejas a que obligó el proceso de consolidar, en el marco de los nuevos estados, una homogeneización “nacional”.⁷ Para ello, hubieron de partir, en un primer momento, de los esquemas de funcionamiento y de las figuras tributarias heredadas de la administración colonial, incluyendo la supervivencia, en forma más o menos confesada, del tributo indígena.⁸

4 Jürgen Golte, *Repartos y rebeliones. Túpac-Amaru y las contradicciones de la economía colonial* (Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos - IEP, 1980); Javier Tord y Carlos Lazo, *Hacienda, comercio, fiscalidad y luchas sociales: Perú colonial* (Lima, Perú: Biblioteca Peruana de Historia, Economía y Sociedad, 1981); Neus Escandell, *Producción y comercio de tejidos coloniales. Los obrajes y chorrillos del Cusco (1570-1820)* (Cusco, Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas - CBC, 1997); Scarlett O’Phelan Godoy, *La gran rebelión de los Andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari* (Cusco, Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas - CBC, 1995), cita de la página 207.

5 Heraclio Bonilla, “El peculiar nacionalismo de los países andinos”, leído en el *IX Congreso de Historia de Colombia* celebrado en Tunja, Colombia, en mayo de 1995.

6 Resultan interesantes, en este terreno, los estudios acerca de la extensión de la frontera argentina al sur de Buenos Aires realizados por Jorge Gelman y por su discípula María Sol Lanteri, de quien he utilizado aquí “Estado, tierra y poblamiento en la campaña sur de Buenos Aires durante la época de Rosas. La frontera del arroyo Azul”, *Anuario de Estudios Americanos* (España) 62, n. 2 (2005): 251-283.

7 “El sentimiento nacional no afloró espontáneamente en la población que quedó viviendo al interior de las imprecisas y muy cambiantes fronteras de la República de Chile en el siglo XIX. Durante las guerras de la Independencia –que tuvieron un verdadero carácter de guerra civil– la reacción mayoritaria de la gran masa popular fue el indiferentismo, la huida y la deserción”, nos dice Sergio Grez en “Bicentenario en Chile. La celebración de una laboriosa construcción política”, en: *¿Qué bicentenario?*, Sergio Grez, Jaime Massardo, et al. (Santiago de Chile, Chile: Editorial Aún Creemos en los Sueños, 2010), 7-25. Afirmaciones semejantes pueden hacerse en muchos otros casos. Sobre el proceso de “nacionalización” deben verse los trabajos de José Carlos Chiamonte.

8 Véase, por ejemplo, Jorge Alejandro Ovando Sanz, *El Tributo indígena en las finanzas bolivianas del siglo XIX* (La Paz, Bolivia: Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, 1985).

Muy pronto iba a cambiar el panorama con la plena inserción de los nuevos estados en las redes del comercio internacional, y muy en especial del británico, que sería el origen de una abundante tributación aduanera, a lo que vino a sumarse la afluencia de inversiones exteriores y el endeudamiento estatal, todo lo cual plantearía una problemática nueva.⁹

El futuro de las investigaciones que nos han de permitir llegar a entender la formación de los estados y las naciones de la América independizada ha de basarse en esfuerzos comparativos en la línea que sugiere esta colección de trabajos, referidos a ocho países distintos en momentos muy diversos de la formación de las nuevas Haciendas, desde la supervivencia de las Juntas de Hacienda coloniales, hasta los problemas suscitados por la deuda exterior, a mediados del siglo XIX.

Pienso que el campo de investigación más prometedor dentro del estudio de las independencias americanas va a ser, precisamente, el que se refiere al proceso de formación de estos estados-nación, los cuales nos ofrecen ejemplos que, por su misma complejidad, pueden enriquecer considerablemente los modelos simplistas que suelen aplicarse en la historia europea al estudio de la etnogénesis. La investigación sobre la construcción de estas naciones puede ser un terreno privilegiado que nos permita nuevos avances en nuestra comprensión de la articulación de los poderes políticos y de la pugna entre formas diversas de conciencia colectiva.

9 Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression (1820–1930)* (Princeton, Nueva Jersey, EE. UU.: Princeton University Press - PUP, 1989); Armando O. Chiapella, *El destino del empréstito Baring Brothers (1824-1825)* (Buenos Aires, Argentina: Platero Editorial, 1975); Gerardo Della Paolera y Alan M. Taylor, “Sovereign Debt in Latin America (1820–1913)”, *Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin American Economic History* (España) 2 (septiembre 2013): 173-217. Una aportación reciente al tema del comercio es la de Manuel Llorca-Jaña, *The British Textile Trade in South America in the Nineteenth Century* (Nueva York, EE. UU.: Cambridge University Press - CUP, 2012).