

Editorial

Los estudios realizados sobre la Hacienda Pública de la América hispánica se han abocado principalmente a analizar la problemática que enfrentó la formación del estado nacional a lo largo de los siglos XIX al XXI; el interés principal ha sido cómo constituir un ministerio que responda a las necesidades que implica tener una organización liberal, en cualquiera de sus formas. Por ello esos trabajos nos han permitido tener una interpretación sólida de ese proceso y de los avatares a los que se han enfrentado en ese tiempo los diversos gobiernos. Si bien podemos decir de manera general que los grupos de especialistas, numerosos por cierto, se han abocado al periodo de la transición, ya sea la del siglo XVIII al XIX o bien la del siglo XIX al XX, con periodos intermedios poco trabajados, sobre todo en el siglo XX por los historiadores, no ha sido así para otros especialistas. El avance ha sido considerable y hemos podido entender mucho de la Hacienda Pública, sus conflictos, su construcción y problemas que hoy día están en la discusión de los gobiernos.

Una parte de esa formación en la que poco se ha reparado, por diferentes motivaciones, ha sido el estudio de las Haciendas subnacionales y locales, dos espacios de gobierno que debemos analizar con una visión más completa que nos permita entender esas contradicciones y formas que asumieron los gobiernos nacionales por encima de las necesidades de los estatales y de los municipales. Es este un aspecto que se hace más evidente en los gobiernos liberales y que en muchos lugares se ha abordado, sin duda, pero no es posible tener una visión completa del espacio americano por las condiciones propias de las publicaciones.

Bajo esa condición es que el grupo de estudio que hemos formado busca explicar lo que sucedió en esos espacios mexicanos estatales y municipales ante procesos de centralización de formas distintas, o similares, de los distintos gobiernos nacionales a lo largo de los siglos XIX y XX. La convocatoria ha tenido sus logros; hemos presentado trabajos ya en mesas organizadas *ad hoc* en reuniones nacionales e internacionales y participado en el Seminario de Haciendas Públicas estatales en México, siglos XIX y XX. Los resultados nos han permitido publicar sendos textos.

Nos interesa también tener un diálogo con especialistas de otros estados nacionales, lo que ahora es más fácil por los medios de comunicación y la pandemia, que nos han permitido establecer una comunicación más efectiva. Sin tener la posibilidad de conocer todos los trabajos que se han elaborado en estos países, hemos buscado el medio de tener ese intercambio por medio de reuniones latinoamericanas; por ello convocamos al simposio “Hacienda pública y fiscalidad subnacional latinoamericana, siglos XIX-XX”, en el *VII Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, realizado en Lima, Perú, de forma virtual del 2 al 4 de marzo de 2022. Esto nos ha permitido aunarnos a los esfuerzos realizados por otros de empezar a reunir en estos medios importantes de divulgación los esfuerzos de colegas que realizan estudios y publicaciones de las Haciendas estatales o municipales en diversos países en los siglos XIX y XX.

Lo anterior sirva para hacer una reflexión sobre las haciendas de los estados y locales que poco han tenido una explicación, pero que ahora empiezan a llamar la atención en los estudios, al igual que muchos otros temas y no solo los referidos al devenir de los ingresos, de los que se ha escrito ya una cantidad considerable de estudios. No me referiré a los temas que ahora están preocupando a los especialistas de los asuntos nacionales, sino que llamaré la atención sobre los trabajos de las haciendas estatales y municipales, principalmente en el caso de México, sin descuidar los estudios de otros Estados de América Latina; pero por la incapacidad de conocer todo, solo lo haré sobre las referencias que conozco.

Hace tiempo, una década para ser precisos, se llamó la atención sobre la necesidad de estudiar estas Haciendas, bajo el principio de mantener la autonomía fiscal de los territorios que se convirtieron en parte de los estados nacionales en el siglo XIX; ello implicó señalar que no se podía acabar de entender la construcción del todo, sin entender las partes, una especie de historia total. Para ello se indicó que, en la medida en que la nación se consolidara, deberían tener la misma dimensión los estados que la conformaban y la capacidad de contar con las funciones propias de una Hacienda, que les permitieran tener una autonomía y cumplir con las obligaciones propias del gobierno estatal y municipal con sus contribuyentes.

Los problemas no se resolvieron solo con la división equitativa de los impuestos ni tampoco con la participación de los estados en los gastos nacionales, participaciones, sino que los problemas de la definición de las jurisdicciones fiscales y, más propiamente, de la formación del mercado interno —lo que debía consolidarse conforme se definía la Hacienda Pública—, se convirtieron en el caso mexicano en un problema mayor. El asunto se replicó de manera inmediata y no debió quedar en esa relación solamente, sino que debió ampliarse a los espacios menores, la centralización de los ayuntamientos o municipalidades.

La complejidad se debió a varios aspectos que se han señalado de manera insistente: la permanencia de la vieja organización fiscal, que subsistió de manera continua hasta las revoluciones liberales, o más adelante, dependiendo del espacio; lo complicado de establecer un diseño legal del presupuesto, que implicó la definición de las leyes de ingresos y egresos y que bajo los principios liberales marcó una constante y dejó de lado la deuda como una alternativa de inversión. Todo ello debió permitir una Hacienda Pública que fomentara las actividades económicas en los niveles señalados.

Hubo además la constante necesidad de atender los gastos inmediatos, deuda pública y salarios que impactaron en distintos niveles en los gobiernos estatales y municipales; la incapacidad de reformar las haciendas locales, lo que permitió el mantenimiento de ingresos incapaces de cubrir las necesidades de las ciudades y sus comunidades; la obligatoriedad de participar con los exiguos ingresos en los gastos del estado en que se integraron los ayuntamientos; y la falta de definición del ingreso y gasto como parte de una política económica congruente y que impulsara el crecimiento económico.

Otros asuntos se han mencionado, desde la perspectiva nacional, que tuvieron una incidencia importante en la organización y respuestas en la relación contribuyente/Hacienda y que provocaron asimetrías que han sido complejas de resolver; además agravaron la incapacidad de estas Haciendas locales para resolver sus penurias y asumir de lleno una centralización con el objetivo de tener recursos y poder cubrir con las obligaciones; también provocaron una desigual Hacienda nacional que buscó resolver problemas agudos. La capacidad de las ciudades y los estados fue mermada por las necesidades nacionales y los problemas que se intentaron resolver, sin mucho éxito.

Con los artículos aquí presentados buscamos dar a conocer resultados de las problemáticas señaladas entre las Haciendas nacionales y subnacionales, estatales, que nos permitan seguir la discusión, ampliarla y dar a conocer otros ejemplos con similitudes y diferencias presentes; con ellos podemos empezar a entender parte de las asimetrías existentes en los diversos países de América, y los conflictos y permanencias de las formas fiscales y sus transformaciones.

Los artículos aquí presentados abordan temas que van desde las problemáticas en el andamiaje de la estructura y política tributaria y la distribución de los impuestos ordinarios y extraordinarios, hasta el tratamiento de la deuda y el gasto público y las dificultades para cubrir las necesidades económicas, sociales y políticas del momento. Así, el análisis de la hacienda pública implica analizar las instituciones, los cambios internacionales, estatales y locales, y los actores que intervienen, desde la óptica de los erarios latinoamericanos en construcción y consolidación; sus avatares en la fiscalidad y los procesos de configuración en las prácticas impositivas, distributivas, contables y crediticias cotidianas.

Dos trabajos se centran en la transición de la Real Hacienda a la Hacienda independiente. El primero, de Edgar Bueno, brinda una perspectiva de la soberanía fiscal estatal de Durango, en México. Allí se observa cierta permanencia de los antiguos rubros fiscales y las innovaciones surgidas durante la guerra de Independencia (que impactó de diversas formas en las intendencias), la Constitución de Cádiz y el Primer Imperio Mexicano, periodo en el que hubo una amalgama entre lo antiguo y moderno. Se centra en el análisis del sistema de gobierno y administración de los impuestos y rentas de 1810 a 1835 y en el empoderamiento regional, que favoreció el manejo más eficiente del erario de Durango, con una cierta continuidad en el sistema hacendario y cierta libertad debido a la lejanía de la capital nacional.

En el segundo, Moisés Gámez y Mildred Escalante tratan también el periodo de la construcción de la hacienda independiente en San Luis Potosí y Guanajuato, en México, enfocados en los impuestos que afectaron al sector minero en sus diferentes procesos de extracción, procesamiento, amonedación, circulación, exportación, y sobre los insumos que necesitaba para su funcionamiento básico. Lo hacen con un análisis comparativo del marco institucional, para comprender la gestación del nuevo sistema fiscal; este intentó fomentar la minería para alcanzar la producción del Antiguo Régimen, debido a que la guerra de independencia había paralizado a estos dos centros mineros. En este proceso hubo un interés de

la federación de apropiarse de estos derechos sobre la minería, a lo que los estados se negaron defendiendo su soberanía fiscal. A partir de ello, redefinieron y adaptaron los impuestos mineros a las circunstancias locales, para aminorar el impacto de los gravámenes en los contribuyentes y lograr su recuperación económica, como motor de las otras actividades productivas.

Otros dos artículos analizan los presupuestos de egresos. El de Jorge Silva se enfoca en el fomento económico y los apoyos fiscales que se dieron para la inversión en las actividades productivas en el estado de Michoacán, México; su finalidad es entender las políticas y obstáculos que enfrentaron los actores para consolidar el capitalismo en el estado a fines del siglo XIX. Analiza primero las reformas realizadas a la hacienda pública estatal y a la administración para el cobro de las contribuciones, que empezaron a rendir más ingresos; luego revisa los presupuestos y rubros que apoyaron la política de fomento económico, logrando el aumento de la inversión y la producción, que se pretendió hacer con la creación de un banco (aunque este no prosperó); estas tuvieron un impacto en el cultivo e industrialización de la seda, la educación, los ferrocarriles, la minería y las obras públicas, con diferentes resultados, pero con proyectos más novedosos y prácticos.

El de Fernando Soria abarca casi los mismos años, también enfocado en los presupuestos de gastos en Campeche, México, durante la fase del ciclo agroexportador mexicano, en específico del colorante llamado palo de tinte, exportado a Europa. Propone que la mayor inversión presupuestal se enfocó en la seguridad y gasto corriente, y no en el ramo de educación ni en la infraestructura o en la disminución de los impuestos, pero siempre con la finalidad de lograr la modernización del estado. Al contrastar el presupuesto con el gasto ejecutado, encuentra que el segundo fue en aumento y casi siempre sobrepasó porcentualmente a lo asignado, frente a los modestos ingresos que tuvo la hacienda campechana, hecho que fue de alguna forma ocultado por los grupos políticos e interés de los que estuvieron trabajando en la administración pública; estos a su vez criticaron y se negaron a pagar las contribuciones que recaían en sus bienes, lo que hizo que hubiera un déficit continuo.

Por otra parte, Camilo Martínez también nos presenta una visión subnacional de la fiscalidad en Uruguay, en la segunda mitad del siglo XIX; trata sobre los indicadores de la participación departamental en la recaudación de impuestos directos e indirectos, destacando el desempeño fiscal de Montevideo, Canelones y los departamentos con receptorías portuarias en el río Uruguay. En el escenario global Uruguay tenía una economía pequeña, pero con ingresos significativos comparados con los países de esa región, al modernizar su estructura productiva para la exportación y consolidar al Estado mediante el financiamiento, la mejora institucional y la intervención social y económica, que impactaron en el sector fiscal. Atendiendo a las heterogeneidades regionales durante esta primera globalización, se hicieron innovaciones en la estructura fiscal, aunque hubo diferencias en los desempeños administrativos, marcados por los ciclos económicos del comercio exterior.

Dentro de los artículos dedicados a la hacienda nacional, se destaca el de Cristófer Rodríguez, enfocado en analizar la deuda externa de Costa Rica de 1871 a 1911, donde se privilegió una política de negociación desigual sobre una intervención financiera de parte de los acreedores estadounidenses. Estos capitales se aplicaron a proyectos de desarrollo de las elites en el poder, como la construcción del ferrocarril y el establecimiento de bancos; pero hubo que tomar en cuenta la crisis financiera global, debido a las fluctuaciones económicas mundiales que afectaron a América Latina, que fueron gravosas y obligaron al gobierno costarricense a suspender sus pagos, y también a la especulación y a la corrupción interna, que llevaron a cuestionar la legitimidad de la deuda externa. Destaca el endeudamiento interno para hacer frente a la crisis interna y los compromisos externos, como a la construcción del ferrocarril.

Finalmente, Gabriel Carini cierra este *dossier* con un trabajo sobre finales del siglo XX que aborda la reestructuración de la hacienda pública en Argentina, la cual generó una serie de protestas y manifestaciones de parte de los contribuyentes y de las organizaciones que se crearon a partir de esta situación. Este análisis de la sociología fiscal hace énfasis en las demandas y organización, especialmente de los productores; en él reconoce que hubo otros agricultores que estuvieron a favor de estas acciones estatales. Estas medidas fiscales implicaron avanzar en la modernización, financiación e introducción de tecnologías; pero por el otro lado, el modelo convertible significó más impuestos o el aumento de las cuotas con el afán de ampliar la base impositiva para evitar el déficit del Estado, los que llevaron a la evasión fiscal y a las protestas de diferentes grupos agrícolas y sociales que se vieron afectados por estas medidas.

Con esta presentación deseamos mantener la comunicación con los colegas que están realizando estudios sobre estas problemáticas en los estados y municipios que conforman los Estados nacionales, para que el diálogo nos permita explicarnos las similitudes, diferencias y modelos de Hacienda liberal aplicados y reformados. Creemos que lo podremos conseguir mediante la presentación de trabajos en las reuniones académicas, la convocatoria de *dossiers*, como el que nos reúne, la participación en seminarios de discusión, la participación en cursos en nuestras instituciones y la edición de nuestros trabajos en futuras publicaciones. El objetivo es tener mayores elementos de explicación de la formación del estado moderno americano en los siglos XIX al XX.

Jorge Silva Riquer y Amor Mildred Escalante

Editores invitados

<https://doi.org/10.21789/24222704.1928>