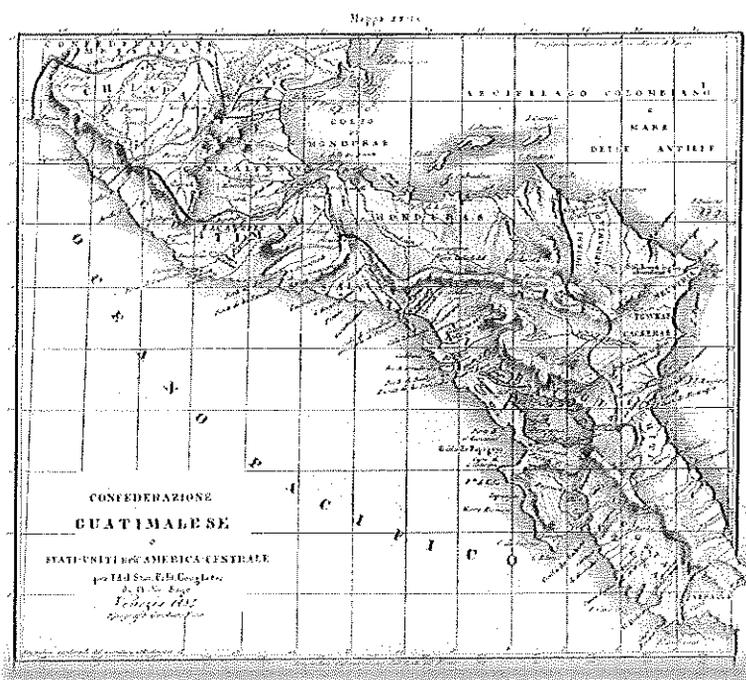


INDEPENDENCIAS, ESTADOS Y POLÍTICA(S) EN LA CENTROAMÉRICA DEL SIGLO XIX

Las Huellas Históricas del Bicentenario



David Díaz Arias • Ronny Viales Hurtado
Editores



320.972.8 138i Independencias, estados y política (s) en la Centroamérica del siglo XIX : las huellas históricas del bicentenario / David Díaz Arias, Ronny Viales Hurtado, editores. – 1 ed. – [San José], C.R. : Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2012. xii, 282 p. : il., mapas

Impreso: Sección de Impresión del SIEDIN

ISBN 978-9977-15-220-2

1. AMÉRICA CENTRAL – POLÍTICA Y GOBIERNO. 2. AMÉRICA CENTRAL – CONDICIONES ECONÓMICAS. 3. AMÉRICA CENTRAL – CONDICIONES SOCIALES. 4. AMÉRICA CENTRAL – HISTORIA – SIGLO XVIII – XIX. 5. NACIÓN – AMÉRICA CENTRAL. 6. CULTURA POLÍTICA. I. Díaz Arias, David, ed. II. Viales Hurtado, Ronny, ed.

CIP/2312
CC/SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica
© Centro de Investigaciones Históricas de América Central
© Escuela de Historia
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica

Primera edición: 2012

Consejo Científico del CIHAC

Dr. Juan José Marín Hernández, Director del CIHAC

M.Sc. Ana María Botey Sobrado

Dr. David Díaz Arias

M.Sc. Francisco Enríquez Solano

M.Sc. Mercedes Muñoz Guillén

Dra. Carmela Velásquez Bonilla

Dr. Ronny Viales Hurtado

Revisión de pruebas: *David Díaz Arias*

Ilustración de la portada: *Mapa representando el territorio que integraba la República Federal de Centroamérica en 1834, publicado en Venecia en 1840 y preparado por J.A. Buchon y A. de La Sage para l'Atlante Storico, Letterario, Biografico, Archeologico. Tamaño original 20.0 X 23.0 cm. Repositorios del Centro de Investigaciones Históricas de América Central.*

Diseño, diagramación, portada y control de calidad: *Grettel R. Calderón Abarca*

Mapas: *Huberth Vargas Picado*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Contenido

Presentación.....	vii
PRIMERA PARTE	
INDEPENDENCIAS	
<i>Jordana Dym</i>	
“Actas de independencia: de la Capitanía General de Guatemala a la República Federal de Centroamérica”.....	3
<i>David Díaz Arias y Ronny Viales Hurtado</i>	
“El impacto económico de la independencia en Centroamérica, 1760-1840. Una interpretación”	25
<i>David Díaz Arias y Ronny Viales Hurtado</i>	
“La felicidad prometida y sus límites. Desarrollo institucional, inclusión/exclusión social y el legado colonial en Centroamérica, 1770-1870”.....	45
SEGUNDA PARTE	
CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA MODERNA	
<i>Juan Carlos Sarazúa</i>	
“Finanzas estatales en Guatemala, 1823-1850”.....	65
<i>José Edgardo Cal Montoya</i>	
“La Iglesia Católica en Guatemala después de la reforma liberal: continuidades e incertidumbres de una recuperación, 1879-1931”.....	89
<i>Ethel García Buchard</i>	
“El camino hacia la centralización del poder en Honduras: una relectura del período conservador (1838-1872)”.....	103
<i>Xiomara Avendaño Rojas</i>	
“Estado y corporaciones en la Nicaragua del siglo XIX”.....	121

<i>Hugo Vargas González</i>	
“La formación del Estado en Nicaragua: entre el sufragio y la violencia (1821-1854)”	153
<i>Iván Molina Jiménez</i>	
“Poderes y educación en Costa Rica a finales del período colonial”	197
<i>Pablo Rodríguez Solano</i>	
“Construyendo el Estado: génesis institucional y burocracia en Costa Rica entre 1821 y 1848”	213
<i>Manuel Calderón Hernández</i>	
“Las finanzas públicas en Costa Rica, 1821-1840”	253

Presentación

David Díaz Arias
Ronny Viales Hurtado

En el 2021 las sociedades centroamericanas celebrarán doscientos años de independencia política. En estos dos siglos, estos países han pasado por una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que han modelado sus estructuras internas, que han modificado sus subjetividades y que les ha cosechado el presente que tienen. No es por eso sorprendente echar un vistazo a las ilusiones que tenían los individuos que vivieron los primeros años de independencia acerca del futuro de esta región y encontrarse que una buena parte de su programa político no se realizó o bien ocurrió de manera diferente a como lo imaginaron. A su vez, se vislumbra con claridad que existe una continuidad en esos sueños iniciales surgidos al calor de la emancipación y los anhelos que se presentan en la actualidad, especialmente si se apunta a la idea de producir estados exitosos con economías dinámicas que alcancen las metas del desarrollo y aniquilen las desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales. Así, esos sueños de desarrollo e integración entrelazan dos siglos de historia compartida y divergente en la construcción de la cultura política, la institucionalidad estatal y las estructuras económicas y de los modelos de sociedad y de cultura en los países centroamericanos.

Las posibilidades del futuro político, económico, social y cultural que tenía la región centroamericana en los primeros años de la independencia, así como los límites de esas posibilidades, dependían fuertemente de las estructuras que se habían modelado durante el ocaso colonial. En gran medida, la tensión entre esos dos órdenes, el pasado colonial y el proyecto político republicano ocasionó las guerras civiles y las luchas fratricidas que el istmo experimentó durante todo el siglo XIX y no es difícil percibir que algunos de los conflictos del siglo XX todavía arrastran esos enfrentamientos. En ese sentido, parte de la evidencia que nos permitiría entender esa tensión pasa por desentrañar la manera en que se dieron los primeros pasos para construir una institucionalidad política moderna en la primera mitad del siglo XIX y, en ese sentido, los primeros experimentos llevados adelante con el fin de construir Estados nacionales.

La necesidad de tal cosa fue apuntada indirectamente hace varios años cuando Arturo Taracena y Jean Piel compilaron y publicaron un importante texto titulado *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*¹. Los trabajos reunidos en ese libro respondían a varias problemáticas que incluían reflexiones sobre la región, la historización de la invención de las identidades nacionales en Centroamérica, discursos de nación, género y etnia y la construcción del Estado moderno. Lo que se admira al explorar esos ensayos, es una concentración en el periodo 1870-1950, aunque algunos trabajos allí incluidos intentaron también referirse al periodo anterior. Al querer explorar la identidad nacional, era necesario concentrarse con profundidad en el periodo que la concibió, es decir el liberal. Luego de ese trabajo, como se puede ver en el recorrido historiográfico que hacemos los editores en un ensayo incluido en este libro, se desarrolló un interés creciente por el análisis de la política. Aún así, sigue siendo necesario estudiar en detalle el periodo anterior a la reforma liberal, ya que al desentrañar sus particularidades estaríamos asistiendo a la develación de muchas de las respuestas del proceso inicial de construcción del Estado en Centroamérica. Ese es justamente el motivo de este libro.

De cara a la celebración del bicentenario de la independencia, este libro intenta dar luz sobre el periodo que vio la realización de ese acontecimiento. Así, los ensayos aquí reunidos intentan explicar, desde diferentes visiones, tanto el proceso de desarticulación del poder monárquico español en el istmo centroamericano, como de la constitución inicial de instituciones políticas que intentaron sustituir las instituciones coloniales y los procesos de articulación de prácticas políticas modernas y de economías nacionales. Nuestro interés, al editar este texto, consiste en revisar ese periodo que va de finales del siglo XVIII a la revolución liberal de la década de 1870, con el fin de dejar en evidencia algunas partes del proceso de construcción del Estado nacional y subrayar la necesidad de consolidar un grupo de estudio sobre ese periodo histórico. Así, este libro está constituido por 11 estudios que se refieren a temas tan diversos como el legado colonial, la independencia, las finanzas del Estado, la política electoral, la Iglesia, los anhelos de futuro y transformación que se tenían en el proceso de emancipación y la educación.

En la primera parte del libro se incluyen tres trabajos vinculados con el tema de la independencia. En el primero, Jordana Dym explora las actas de independencia que se generaron en toda Centroamérica luego de la declaración de Guatemala del 15 de septiembre de 1821. Dym nos deja ver la multiplicidad de actas emitidas por diversas comunidades centroamericanas y la forma en que en esas actas se peleó también una guerra política o una "guerra de palabras", como la llama la autora. En ese sentido, no hubo una sola independencia en Centroamérica como los primeros liberales que fundaron la Federación

1 Arturo Taracena y Jean Piel (compiladores), *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995).

Centroamericana quisieron imponer, sino muchas independencias. Dym destaca así esa variedad de declaraciones y nos arma el rompecabezas discursivo y los anhelos de legitimación que se esconden en esas actas del periodo 1821-1823.

Los editores de este libro escribimos los dos siguientes ensayos de esa primera parte. El primero constituye una interpretación del desarrollo económico de Centroamérica a finales del periodo colonial y del impacto económico que pudo haber tenido la independencia latinoamericana en esa economía. El trabajo, con base en una revisión historiográfica, deja en evidencia las transformaciones que provocó la economía del añil en la segunda mitad del siglo XVIII y los problemas que la guerra y la competencia comercial atrajo a esa economía a finales de ese siglo y a inicios del XIX. El estudio propone que probablemente, el principal impacto económico de la emancipación política en el Istmo fue la posibilidad de comerciar con libertad. En Centroamérica eso significó el ocaso del poder de un grupo comercial de Guatemala sobre los provincianos, quienes aprovecharon y establecieron sus propias relaciones internacionales. Eso hizo que la dinámica económica regional se rompiera y que los países que nacieron de la independencia se concentraran en encontrar por sí mismos un producto que les diera un espacio en la economía mundial. Guatemala se concentró en la explotación de la grana y El Salvador insistió con el añil, mientras que Nicaragua y Honduras mantuvieron la ganadería y la minería como sus principales actividades económicas. Costa Rica en cambio, muy pronto apostó por un nuevo producto que la catapultaría al escenario económico mundial a partir de la década de 1830, pero especialmente después de la década de 1840: el café.

El siguiente trabajo de Díaz y Viales pretende arrojar luz sobre la relación entre el desarrollo institucional y los orígenes de la inclusión/exclusión social en Centroamérica. Se trata, en ese sentido, de un avance que intenta crear los pilares para estudiar esos dos elementos con el objetivo de comprender las bases de la construcción del Estado moderno en Centroamérica a la luz de la consolidación de sus estructuras institucionales y económico-sociales. Así, el trabajo ofrece un repaso por algunos de los principales estudios y tradiciones de análisis de la construcción del Estado en Centroamérica y luego presenta algunas premisas teóricas sobre la problemática de estudio, para finalizar con reflexiones sobre algunas de las problemáticas de la construcción del proyecto institucional republicano y la manifestación de la inclusión/exclusión social a partir de la definición de la ciudadanía en el periodo 1821-1870.

La segunda parte del libro se refiere a casos específicos de análisis de la construcción del Estado, las finanzas, la política y la educación en la Centroamérica de la primera mitad del siglo XIX y las relaciones entre la Iglesia y el poder político al finalizar ese siglo y en los años iniciales del XX. Esa parte la abre un trabajo de Juan Carlos Sarazúa sobre las finanzas estatales en Guatemala durante el periodo 1823-1850. El objetivo del

artículo es determinar los límites en el control del territorio y la población de esa nueva institucionalidad que inaugura la independencia guatemalteca. En ese sentido, Sarazúa deja claro que esas dificultades de control del territorio determinaron las posibilidades de control fiscal. El trabajo detalla la evolución de los ingresos y gastos durante el periodo ya indicado y los conflictos de recaudación, instauración de la contribución directa y la situación de esos elementos en Guatemala en la década inmediata al derribo de la Federación Centroamericana.

El siguiente estudio fue realizado por José Cal y también analiza la experiencia guatemalteca, pero esta vez en un periodo posterior, en la llamada "era liberal". El trabajo de Cal ofrece un análisis de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado en Guatemala durante el régimen liberal, poniendo especial atención a los conflictos experimentados con los gobiernos herederos del segundo proyecto liberal de 1871 y el proceso de transformación institucional que experimentó desde su nueva situación jurídica como institución religiosa de derecho privado que progresivamente recuperó su influencia social y política dentro de la sociedad guatemalteca hasta la primera mitad del siglo XX, período en el que, según Cal, la Iglesia llegará a ser una fuerza de apoyo a las diversas iniciativas de cambio y modernización que terminaron por redefinir su misión social y pastoral.

Ethel García presenta un análisis de la construcción del Estado hondureño. En su estudio, García propone identificar los avances en el proceso de centralización del poder experimentados por la sociedad hondureña durante el período comprendido entre 1838 y 1872. Lo anterior lo lleva adelante, con el objetivo explicar la especificidad del camino seguido por esta sociedad en su proceso de construcción nacional y, al mismo tiempo, con el afán de determinar la incidencia de la dinámica política centroamericana en el proceso.

Dos trabajos analizan en profundidad la política nicaragüense del siglo XIX. El primero, realizado por Xiomara Avendaño Rojas, explora el Estado y las corporaciones en la Nicaragua del siglo XIX. En su trabajo, Avendaño Rojas desarrolla una profunda reflexión sobre la evolución de la estructura político administrativa nicaragüense y una interpretación acerca de la inestabilidad de la relación entre el Estado y la sociedad corporativa. El argumento de Avendaño Rojas es que al desaparecer la figura del centro político, es decir el monarca español, la sociedad corporativa se articuló alrededor de dos grupos, los granadinos y los leoneses, y las corporaciones dividieron su apoyo a uno u otro de esos grupos. La autora concluye que se produjo una simbiosis de prácticas políticas antiguas y modernas en la forma de hacer política y en la modelación del estado republicano nicaragüense durante el siglo XIX.

También interesado en la política de la Nicaragua del siglo XIX, Hugo Vargas analiza el papel del sufragio y la violencia en la formación del Estado entre 1821 y 1854. Vargas asegura que la experiencia originada en Cádiz contribuyó al desarrollo de los procesos

electorales en Nicaragua, pero la dinámica política interna, condicionada por el marco social y cultural del país, hizo que esos comicios se celebraran bajo condiciones contrapuestas a la lógica que le daba sustento. No obstante, Vargas también agrega que la violencia no opacó a la dinámica electoral nicaragüense de ese periodo y asegura que de forma paulatina en ese país se desarrolló una técnica electoral y un imaginario que condujeron al desarrollo de una cultura política donde la práctica del sufragio tuvo un papel fundamental.

De seguido y para finalizar el libro, tres investigaciones se refieren al caso costarricense desde diferentes perspectivas. Primeramente, Iván Molina nos ofrece un trabajo que ilumina el papel jugado por la Corona, la gobernación, la Iglesia Católica y los municipios, en la expansión escolar que Costa Rica experimentó entre finales del siglo XVIII e inicios del XIX. De forma convincente y generando un importante aporte, Molina advierte que los logros educativos alcanzados en ese período se pueden comparar a los de otras regiones coloniales que en ese momento eran más importantes en términos económicos y políticos que Costa Rica.

Luego, Pablo Rodríguez Solano presenta un estudio sobre la génesis institucional y burocrática del Estado en la Costa Rica del periodo 1821-1848. El autor analiza la creación y evolución de la institucionalidad del Estado de Costa Rica, su burocracia y su financiamiento entre 1821 y 1848. En parte, el autor concluye que hacia la década de 1840 difícilmente existía un Estado conformado y con un poder centralizado en el caso y que en cambio los municipios todavía tenían una fuerza política importante en ese momento.

Interesado por ofrecer más visiones sobre la construcción del Estado costarricense en las décadas siguientes a la emancipación, el libro cierra con un trabajo de Manuel Calderón Hernández que analiza las finanzas públicas en Costa Rica entre 1821 y 1840. Calderón explora el manejo de lo económico al final de la época colonial y luego profundiza en el periodo de su estudio al abordar el orden administrativo, las finanzas públicas, los salarios, las municipalidades y los ingresos y los gastos del gobierno. Calderón indica que durante el periodo analizado, viejas prácticas económicas y sociales coloniales convivieron con otras lógicas económicas que aspiraban a un mayor dinamismo y a consolidación de la lógica social de mercado. El autor también señala que la construcción de las finanzas públicas en Costa Rica fue fundamentalmente un proceso exitoso, pero limitado por su debilidad estructural y subraya la estrecha relación entre la construcción de esas finanzas y la construcción del Estado.

Este libro fue posible gracias a la dedicación de sus autores y su colaboración con los editores desde que se planteó el proyecto. Su realización se inscribe en el programa de investigación sobre los orígenes socio-históricos de la inclusión y de la exclusión social en Centroamérica: estado, mercado, sociedad y cultura durante los siglos XIX-XXI,

inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica. En ese sentido, el libro corresponde a un primer objetivo de ese programa por escribir una nueva interpretación de las independencias centroamericanas prestando atención a las relaciones entre las estructuras económicas y los sueños político-sociales durante la primera mitad del siglo XIX.

Por eso, este trabajo ha sido posible gracias al apoyo del CIHAC y especialmente de su director, el Dr. Juan José Marín Hernández, quien en todo momento ha apoyado con entusiasmo a los editores y los ha impulsado a llevar adelante esta obra. Asimismo, el trabajo se publica gracias a la colaboración de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, a cargo del Dr. Henning Jensen, de quien también recibimos un apoyo irrestricto. Por su apoyo y colaboración, los editores quedamos en deuda con los autores y las autoridades universitarias señaladas. Además, pensamos que este texto será de valiosa consulta para los interesados en la Centroamérica del siglo XIX y en ese sentido para futuros estudios sobre el Estado, la política y las finanzas de ese periodo histórico. Nos ha hecho falta integrar algún ensayo sobre El Salvador, pero es importante subrayar al respecto que tal ausencia no ha ocurrido por falta de interés de los editores quienes contactamos a varios historiadores salvadoreños pero no obtuvimos respuesta de ellos a tiempo para la impresión de este texto. Aún así, confiamos con este primer producto en ir contribuyendo al entendimiento de nuestra región en sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales de cara la celebración de su segundo centenario de vida independiente.



PRIMERA PARTE

Independencias

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Actas de independencia: de la Capitanía General de Guatemala a la República Federal de Centroamérica¹

Jordana Dym

Decir con claridad y certeza cuándo se independizó la Capitanía General de Guatemala² suele ser una tarea sencilla. Tanto los académicos como los gobiernos y los residentes actuales de cinco países aceptan y celebran el 15 de septiembre como el día de la independencia, porque esa fecha, en 1821, las autoridades de la ciudad capital, Asunción de Guatemala (Ciudad de Guatemala), se juntaron y aceptaron iniciar el proceso de la separación de España en el contexto de una posible anexión a México. Sin embargo, actas de independencia no solamente de la madre patria sino de Guatemala y otras partes de la capitanía se emitieron antes y después de ese día, en ciudades y pueblos desde Ciudad Real (Chiapas), Quetzaltenango (Guatemala) y San Salvador (El Salvador) hasta Masaya (Nicaragua) y Cartago (Costa Rica). Por lo tanto, el proceso de independencia no se realizó en una Centroamérica unificada, sino en una colonia en la cual tanto individuos como cuerpos y municipalidades reivindicaron representar la voluntad no de uno solo, sino de varios pueblos.

Entre 1821 y 1823, en actas, acuerdos y pactos, múltiples comunidades centroamericanas enfrentaron el proceso independentista con palabras en vez de armas. Las actas iniciales representaron solo el primer paso hacia la independencia. Les siguió un referéndum municipal para votar la anexión (o no) a México a finales de 1821 y, finalmente, un decreto emitido por un congreso constituyente a mediados de 1823 que dispuso la independencia “absoluta” de las provincias de la antigua capitanía general, y su

* Profesora en Skidmore College (New York). Correo electrónico: jdym@skidmore.edu.

1 La autora quiere agradecer a Patricia Rubio y a Marco Palacios por su ayuda al preparar este texto para publicación. Este texto se publicó originalmente en Marco Palacios, coord., *Las independencias hispanoamericanas: Interpretaciones 200 años después* (Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma, 2009), 339-366. Se publica ahora con el permiso respectivo.

2 La Capitanía General (o la Audiencia o el Reino) de Guatemala, formada en 1542, se componía de distritos administrativos entre lo que son ahora el estado mexicano de Chiapas y la república de Costa Rica, incluyendo a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El término “América Central” no se usa hasta 1823.

reorganización en las Provincias Unidas del Centro de América, precursora de la República Federal de Centro América, una federación que existió entre 1824 y 1839. Entonces, no es fácil determinar “el momento” exacto de la independencia centroamericana.

Por ende, este proceso independentista no refleja los otros procesos de independencia de la América española: la capitanía general no aprovechó la crisis napoleónica de 1808 para luchar contra España e intentar su separación del imperio, como ocurrió en muchas partes de América del Sur, ni logró su “liberación” por medio de la intervención de los países vecinos, táctica de Simón Bolívar y José de San Martín en el sur. Tampoco optó por ser “siempre fiel”, como las islas de Cuba y Puerto Rico. La independencia de España y luego de México, y el reajuste y las separaciones dentro de la antigua colonia, se lograron más por medio de actas y acuerdos que por acciones bélicas.

A lo mejor, es justamente porque el proceso o los procesos de la independencia centroamericana no se desarrollaron dentro de los márgenes de las narrativas de lucha contra las fuerzas imperiales, por lo cual pocos autores incluyen los eventos istmeños en los estudios acerca de la independencia hispanoamericana. El libro de Richard Graham (1972), *Independence in Latin America*, por ejemplo, caracteriza “la historia de la independencia de América Central” (junto con las de Paraguay y Ecuador) como una historia “que no parece suficientemente significativa para incluirla” en su libro.

Sin embargo, si la separación inicial de la madre patria se hizo de manera relativamente unánime, aunque separadamente y en serie, las otras etapas de la independencia del istmo no fueron tan insignificantes como postula Richard Graham. De hecho, las múltiples actas y soberanías centroamericanas en su transición de colonia a varias provincias mexicanas y luego a una federación de cinco repúblicas, nos obligan a cuestionar la idea de una independencia singular, alcanzada en un acto singular, o aun en una serie de decisiones tomadas en un período singular. Así, una contribución al estudio de las independencias iberoamericanas ofrecida por el estudio del caso de América Central es la historia de una “guerra de palabras” que destaque los distintos momentos, autores y justificaciones de la independencia de España, de capitales de provincia y de México, entre agosto de 1821 y octubre de 1823.

La Capitanía General de Guatemala frente a la independencia

Historiadores como François-Xavier Guerra han señalado que existió un “universo mentalmente pactista” en el mundo hispano que, con la ruptura del pacto entre el rey y las colonias, le abrió la puerta a cada comunidad política para reclamar soberanía completa o la fracción de una soberanía nacional. En el caso centroamericano, varios pueblos pidieron el reconocimiento de su soberanía, debido a los cambios en la administración

política y territorial de las últimas décadas de la colonia. Por la década de 1780, al establecer intendencias en Chiapas, Honduras, Nicaragua y El Salvador, la Corona agrupó a diversos distritos municipales (pueblo, villa o ciudad capital además de un gobernador) en una sola provincia, creando conflictos entre miembros de las élites de las antiguas y nuevas capitales además de tensiones entre los miembros de las élites en muchos pueblos y comerciantes y pudientes de la ciudad capital del reino. Se observaba tensión en las relaciones de Tegucigalpa y Comayagua en la intendencia de Comayagua (Honduras) y de Granada y León en Nicaragua. Además, varios territorios –muchos de ellos ahora departamentos del estado de Guatemala– no fueron incorporados en las intendencias. Entonces, tanto los distritos de Quetzaltenango, Chiquimula y Totonicapán en el altiplano guatemalteco como los distritos militares de Trujillo (Honduras) y Verapaz (Guatemala) mantuvieron su identidad y autonomía provincial frente a las autoridades centrales coloniales.

La organización institucional se complicaría más con la implementación de la Constitución de Cádiz en 1812-1814 y 1820-1821, que dividió la capitanía general en dos administraciones político-militares casi independientes, con diputaciones provinciales en Guatemala y Nicaragua que subrayaron esta separación. Aunque la Audiencia en la ciudad de Guatemala mantuvo su administración judicial para todo el reino, y el arzobispo su administración eclesiástica, en Nicaragua, el intendente-gobernador consideró que las provincias mantenían pocos nexos entre sí. Además, al otorgar ayuntamientos constitucionales en cada pueblo con un mínimo de mil almas, la Constitución de cierto modo aumentó la autoridad política en cientos de poblados istmeños. Finalmente, en 1820 y 1821, las intendencias de Chiapas, Honduras y El Salvador constituyeron sus propias diputaciones provinciales, eventualmente aprobadas por las Cortes en España pero desautorizadas en sus inicios por el capitán general. Entonces, al iniciarse la emisión de las actas de independencia a mediados de 1821 –porque no eran en realidad movimientos de largo plazo o de muchedumbres– ya se habían creado expectativas de soberanía o de reconocimiento de autonomía política de parte de los pueblos municipales y provinciales desde la coyuntura abierta por el interregno napoleónico de 1808 y seguida en el constitucionalismo gaditano. También el reino de Guatemala había experimentado una historia de lealtad condicional no solamente con respecto a la corona española sino a las varias entidades municipales o provinciales de la capitanía general.

Las primeras independencias: actas y cartas

¿Cuáles son los principales hechos que explican el proceso de la independencia centroamericana? Primero y de primordial importancia, que no hubo una revolución que se opusiera a un ejército español o mexicano. Segundo, el proceso no se inició en el centro, o en la capital, para luego extenderse a toda la colonia; por el contrario, fue un

proceso que se inició en las periferias y luego se extendió simultáneamente a los demás lugares del territorio. Tercero, los principales actores que favorecieron las independencias centroamericanas fueron no solo los criollos, las élites locales, sino también los oficiales reales. Cuarto y último, los procesos independentistas centroamericanos lograron sus fines no con declaraciones de las nuevas autoridades, sino por acuerdos y actas aprobadas por instituciones y autoridades imperiales legítimas. Estos incluyeron el ayuntamiento constitucional y la diputación provincial en ceremonias o reuniones de cabildo abierto adaptados de procesos del antiguo régimen. Estos documentos se emitieron entre agosto y noviembre de 1821.

La primera declaración oficial, que sentaría un precedente de la reacción municipal, no vino de la Ciudad de Guatemala, capital del reino, y ni siquiera de Ciudad Real, capital de intendencia, sino del centro comercial de Comitán (Chiapas). El 28 de agosto, los síndicos de Comitán, atentos al avance del ejército mexicano, y temerosos de su llegada, propusieron un cabildo abierto para discutir la forma en que responderían. En una reacción defensiva veintiocho residentes votaron para poner al pueblo “y sus contornos bajo la protección de aquel nuevo Gobierno, declarándolo, si lo tuviere a bien, independiente, pues de este modo la fuerza superior cuando llegue el indubitable caso, no hará violencia ni estrago y dando los demás pasos convenientes para con el jefe superior de este Reino”. El acta de independencia del ayuntamiento negó que hubiera presión e insistió que el ayuntamiento “del pleno conocimiento del derecho que la naturaleza nos ha dado para nuestra conservación”, respondiendo a la petición de los dos síndicos de la ciudad, y al tanto de “lo expuesto por el vecindario, habiendo oído al MPR cura, al comandante accidental del Escuadrón y Empleados Públicos”, declaró: “LIBRE E INDEPENDIENTE a la ciudad de Comitán y su comprensión”. También enfatizó los “loables sentimientos que animaron a los Mexicanos a reclamar su derecho a la madre España, entrando en pacífica posesión de la Independencia” y que Comitán no solamente compartía estos sentimientos sino que también tenía “igual indubitable derecho” a ellos. Sin embargo, no hubo una explicación de qué derecho le permitió a México reclamar su independencia. Animado por temor o por entusiasmo, el ayuntamiento firmó un acta decidida en cabildo abierto, y no una declaración de un grupo carente de antecedentes institucionales, modelo que habría de repetirse en subsecuentes decisiones de otras provincias, ciudades, villas y pueblos centroamericanos.

A sabiendas de las limitaciones, el ayuntamiento anunció su resolución por escrito a tres autoridades: al general Agustín de Iturbide, que encabezaba el movimiento independentista mexicano, a Juan Nepomuceno Batres, un criollo guatemalteco y gobernador de Chiapas, y a los otros ayuntamientos de la intendencia. No solo se trataba de que un pueblo de provincia como Comitán iniciase el proceso antes que cualquier capital, sino que aspiraba a que la naturaleza de su acción fuese conocida por los otros

municipios de la provincia, así como por sus gobernadores. Esta asunción de su soberanía municipal constituía un acto de prepotencia que se repetiría por todo el istmo. Lo que comenzó en Comitán abrió la compuerta a una marea de pueblos de la capitanía general que tomaron la iniciativa y decidieron la independencia no de Centroamérica, sino de provincias y pueblos centroamericanos.

Un imprimátur provincial de la decisión de Comitán sucedió una semana más tarde, cuando Ciudad Real, la capital provincial de Chiapas, tomó una decisión más concluyente. Su gobernador, cabildo y obispo –representantes de las instituciones tradicionales– se reunieron en un cabildo abierto para determinar la reacción oficial de la comunidad ante la independencia de México. En este caso, como en los siguientes, los representantes de las instituciones de la élite consideraron oficialmente las posibilidades políticas junto con grupos de artesanos y otros sectores populares usualmente marginados de dichos debates. Una vez tomada la decisión, las autoridades de Ciudad Real juraron su independencia el 8 de septiembre, de la misma manera que en períodos anteriores habían jurado lealtad a los reyes de España y a la Constitución. Ahora, empero, anunciaban que “esta capital y toda su gran Provincia de las Chiapas” era independiente. Días después, los ayuntamientos de pueblos secundarios, como Tuxtla y Comitán, siguieron el ejemplo con actas de independencia. Aun cuando Chiapas había esperado que su decisión representara a toda la provincia, fue necesario que sus ciudades claves apoyaran su declaración para que la proclama de la capital se mantuviera en pie. No todas las provincias se unirían en su visión del futuro político.

Estas acciones iniciaron la primera etapa de la independencia centroamericana. Las partes componentes de la capitanía general actuaron en su mayoría independientemente de las demás, reclamando no una soberanía nacional sino local. Así, el principio del proceso presenta una multiplicidad de soberanías. Aun así, aprovechando el mismo método, hubo un intento de uniformar el proceso e insistir en una única soberanía por parte de las autoridades centrales en Guatemala, la ciudad capital. Lejos de oponerse a las noticias de la independencia pronunciada en Chiapas, que pidió a los demás territorios centroamericanos unirse a la independencia de España y anexarse a México, Gabino Gaínza, el jefe político y capitán general, aprovechó su autoridad imperial y constitucional (por haber implementado de nuevo la Constitución de 1812 a finales de 1820) para convocar una reunión parecida a un cabildo abierto. La junta general se compuso, sin embargo, no solamente de agentes reales e instituciones locales, como el ayuntamiento capitalino, sino también de los miembros de la diputación provincial. Así, Gaínza logró evitar una sesión extraordinaria del ayuntamiento capitalino e hizo que la discusión se desarrollase entre los diversos intereses de la capital. Después de una breve reunión, en la cual individuos prominentes como el arzobispo peninsular Ramón Casás y Torres y el auditor de guerra, José Cecilio del Valle, un criollo nacido en Choluteca (Honduras), opinaron en favor de una decisión

parlamentaria, Gaínza y los aliados lograron emitir por la "voluntad general del pueblo" un acta de su independencia de España. Este documento, escrito por del Valle, no solamente no especificó lo que exactamente significaba el pueblo de Guatemala (¿el pueblo de la ciudad capital o de la capitanía general?) sino que delegó o dirimió la discusión sobre la forma de gobierno o la posible anexión a México a un congreso de diputados a elegirse por las juntas electorales de partido. No se derramó sangre, ni hubo guerra declarada, y la fecha de esta reunión, el 15 de septiembre de 1821, se celebra hasta hoy como el día de la independencia centroamericana.

En consecuencia, es importante destacar las diferencias entre esta acta y la de Comitán. Primero, no incluye una declaración de independencia por parte de los miembros de la diputación provincial y del ayuntamiento; hay un acuerdo, una forma de decisión utilizada por las instituciones del antiguo régimen tales como la audiencia o el ayuntamiento. El texto dice que "se acordó (...) por esta Diputación e individuos del Excmo Ayuntamiento". Esta diferencia es significativa porque indica que los autores asumían sus derechos como cuerpos existentes cuyas actas tendrían fuerza de ley, y no como actores de un nuevo drama.

Segundo, este texto es menos ambicioso que los antecedentes. Su preámbulo apunta que "los deseos de independencia del gobierno español" son "públicos e indubitables". Deseos, sin embargo, no constituyen decisiones. También destaca "que siendo la independencia del gobierno español la voluntad general del pueblo de Guatemala, y sin perjuicio de lo que determine sobre ella el Congreso que debe formarse", el jefe político informará de la decisión. En efecto, no es un acuerdo de independencia, sino la voluntad de independizarse cuando un congreso constituyente pudiera tomar la decisión. Mientras no se reuniera el congreso, Gabino Gaínza continuaría al mando. Sin embargo, el acuerdo ofrece algunas innovaciones importantes que indican el interés que había en aumentar la participación ciudadana en la elección de diputados, otorgando un diputado por cada quince mil (y no setenta mil) habitantes e incluyendo como ciudadanos "a los originarios de África". También indica el interés por salvaguardar o restituir el estatus de capital a las autoridades guatemaltecas. El acuerdo también creaba una "junta provisional consultiva" compuesta por los miembros de la diputación provincial y hombres ilustrados de las provincias de León, Comayagua, Quetzaltenango, Sonsonate, Sololá y Chimaltenango y Chiapas. Estas provincias no tenían representación en la diputación, pero su inclusión le podía haber dado a esta junta una representatividad inclusiva de toda la capitanía general.

Tercero, en el acta que luego sería aceptada como la que marca la independencia de España de la Capitanía General de Guatemala, hay poca justificación política. El texto no incluye quejas en contra del gobierno español ni expresa resentimiento por su estatus colonial. Tampoco insiste en su representación del pueblo centroamericano que integra

el mundo de las naciones y que ejerce derechos naturales o el derecho de gentes. Además, el manifiesto del jefe político Gaínza, quien circuló el acta, pedía que se considerara el acta "como el preliminar de la Carta grande que debe asegurar vuestros derechos" insistiendo en que los diecisiete distritos de la "toda hermosa" Guatemala enviaran a sus representantes al congreso. Es decir, se consideraba el acuerdo de Guatemala como un documento inicial y tentativo, a remplazar o confirmar cuando los representantes de todas las partes de la capitanía se reunieran para decidir su suerte. El manifiesto de Gaínza insistía en la necesidad de unión y en que el camino para determinar la forma de gobierno y decretar la Constitución quedaba aún por determinar y dependería de la voluntad de los demás.

Al recibir el acta de Guatemala, algunas ciudades, como San Salvador, a las 9 de la noche del 21 de septiembre, la aceptaron como un acta nacional y respondieron con regocijo. El ayuntamiento salvadoreño, con plena cooperación del intendente, convocó reuniones de notables esa misma noche; leyó el acta a la plebe, con "transportes inexplicables, con vivas, aclamaciones e infinidad de demostraciones". También inició los juramentos de las autoridades reales y locales de "guardar y hacer guardar la independencia, ser fiel a la Monarquía Americana, y observar el gobierno que se establezca y las leyes que se sancionen", antes de emitir un acta informando de su acción y de difundir la noticia. En actas como la de San Salvador, tampoco se nota una justificación política de la actuación, pero al igual que en Guatemala, hubo un acuerdo entre funcionarios reales, instituciones e individuos de su suelo que aparentemente no provocó sorpresas. Los otros pueblos de la intendencia de San Salvador aceptaron la decisión de su capital de ligar su suerte a Guatemala.

Sin embargo, para finales de octubre, docenas de pueblos y villas, como Quetzaltenango (Guatemala), además de las diputaciones provinciales de León (Nicaragua) y Comayagua (Honduras), habían proclamado su independencia de forma distinta a la recomendada por Guatemala, ya fuera en forma individual, como grupos regionales de concejos municipales, o como reunión de los cuerpos eclesiásticos, militares y seculares. Después de sopesar el acta y la invitación de Guatemala con las nuevas noticias provenientes de México, estos distritos eligieron integrarse a México separados de las otras provincias del istmo. Así, en la emisión del acta de independencia de Comayagua fue importante el papel desempeñado por el intendente-gobernador quien manifestó en un cabildo abierto (que mandó reunir el 28 de septiembre de 1821 después de haber recibido el acta emitida por el ayuntamiento de Guatemala, el expediente y manifiesto del capitán general, y el oficio del Ayuntamiento de Ciudad Real) que "no se oponía a la independencia, atendidas las circunstancias en que se halla". En seguida, la diputación provincial, el ayuntamiento y "todas las Corporaciones, eclesiásticas, seculares y de hacienda" leyeron los documentos, y, "haciendo sobre todo reflexiones oportunas sobre la necesidad de

independerse (sic) la América Septentrional (...) se acordó por todas [que] se jure la independencia de la provincia de Comayagua, con la precisa condición de que hay de quedar únicamente sujeta al gobierno superior que se establezca en México (...) con la precisa condición y recíproca fraternidad que debe haber entre españoles, americanos y europeos, o al gobierno que acuerde del soberano congreso americano". Tegucigalpa, la segunda ciudad de la provincia, optaría después por unirse a Guatemala en lugar de unirse a Honduras.

También el 28 de septiembre la diputación provincial de León (Nicaragua), con el acuerdo del intendente Miguel González Saravia, notificó a los habitantes de la provincia de Nicaragua y Costa Rica que "en vista de los sucesos que han tenido lugar en Guatemala el quince de los corrientes", ha decidido "la absoluta y total independencia de Guatemala que parece se ha erigido en soberana", y "la independencia del gobierno español, hasta que se aclaren los nublados del día", y "la continuación en sus puestos a los oficiales actuales con las mismas leyes". En este documento, otra vez hay colaboración entre el gobernador español y las autoridades locales, es decir, la diputación provincial establecida con la Constitución de Cádiz en 1812. Y no hay mayor discusión sobre el porqué de la liberación del pueblo, ni una justificación más allá de una respuesta a los acontecimientos en la ciudad capital, y lo que ahora parece una lectura falsa del documento guatemalteco. Al día siguiente, la diputación le expresó a su gobernador su temor de que "el grito de la independencia de la España levantada por las dos Américas corre el riesgo de frustrar sus intenciones" y producir "pequeños gobiernos soberanos (...) débiles para mantener su existencia política (...) expuestos á las invasiones de las potencias extranjeras" y prefirió aceptar los planes de México, que incluían la incorporación de Guatemala, que dejar sus provincias "sometidas a Guatemala que nunca mira más allá que sus propios intereses".

Los ayuntamientos de Granada y Masaya, para poca fortuna de las autoridades de León, concordaban literalmente en la doctrina de una soberanía fraccionada. Estos ayuntamientos sostenían que no solo la capital provincial a través de la diputación provincial, sino también todas las ciudades dentro de su jurisdicción, podían rechazar al gobierno español y los vínculos dentro del Reino de Guatemala. Granada enfatizó en la recuperación de su "libertad natural" a partir de la separación de España. El ayuntamiento de Masaya, que representaba a una población "compuesta (...) en su mayor parte de ladinos de las compañías de milicias", explicitó que la falta de consulta por parte de Nicaragua contribuyó al juramento de independencia que se hiciera el 4 de octubre y en el cual se aceptaba el plan de Guatemala y no la decisión de León de separarse de la capital. Tres semanas después, al explicar su proceder, los miembros del ayuntamiento

identificaron como un elemento clave de su decisión el hecho de que “los pueblos no pueden ser despojados de sus derechos cuando no hay ley o pacto que les designe hacia (sic) persona o lugar [de autoridad]; y más cuando para la determinación tomada en la ciudad de León no se ha consultado antes con ellos [los pueblos]”.³ A lo mejor respondiendo a esta oposición, la diputación invita a los partidos de la provincia a expresar su opinión y, el 11 de octubre, “conforme al voto de los partidos de Nicaragua se juró en León (...) la independencia absoluta del gobierno español y bajo el plan que adopte el imperio mexicano”.

La diputación de León también incluía a Costa Rica, según la división del territorio centroamericano en dos áreas autónomas bajo el régimen de Cádiz, con diputaciones en Guatemala y Nicaragua. Inicialmente, parece que Costa Rica se une a Nicaragua. El ayuntamiento de Cartago, en una sesión extraordinaria del 13 de octubre, decide “el pro-comunal por la ciudad que representa, en un todo se sujeta á lo determinado por la Excma. Diputación Provincial de León”. Pero después participa con los demás ayuntamientos constitucionales de la “provincia” de Costa Rica en una independencia provincial. Respondiendo a las dudas de San José sobre la debilidad de su situación frente al desacuerdo entre Guatemala y Nicaragua y el argumento de que el pacto social entre ciudades y capitales se rompió con la separación de España, Cartago “invitó”, en el acta del 17 de octubre, a que los ayuntamientos enviaran sus “legados” porque “siendo juntos é instruidos y facultados por sus SS se pueda acordar definitiva e últimamente lo mas conveniente al bienestar de la Prov(inci)a”⁴. En su correspondencia, citó la Constitución de Cádiz como la fuente que otorgó gobierno político a los ayuntamientos, y entonces defendió su derecho de decidir como ciudad soberana. La idea de enviar legados de los ayuntamientos (y no representantes o diputados elegidos por los habitantes) sugiere su apreciación de las tradiciones municipales.⁵

En su reunión, que empezó a finales de octubre, los legados decidieron formalizar el estatus de “provincia” de Costa Rica, creándola de nuevo con un tratado y pacto “de unión y concordia” el 1º de diciembre. Es interesante revisar el preámbulo de su texto:

Que por haberse jurado la Independencia absoluta del Gobierno Español en ésta y las demás Provincias del Reino y aun en toda la América Septentrional sobre diversas bases y principios, se hallan libres los Pueblos para constituirse en nueva forma de gobierno; y

Deseando esta Provincia conservarse libre, unida, segura y tranquila por un Pacto de Unión y Concordia, ínterin que informándose las otras pueda concurrir al establecimiento de un

3 Archivo General de Centroamérica, B Legajo 60, expediente 1466: “Acta del Ayuntamiento de Masaya, 26 de octubre de 1821”.

4 Francisco María Iglesias, comp. *Documentos relativos a la independencia: Actas de los ayuntamientos desde fines de 1821 hasta diciembre de 1823*. San José: Tipografía Nacional, 1889, pp. 10-11.

5 Cartago, Acta del Cabildo, 22 de octubre de 1823. Iglesias, comp. *Documentos relativos a la independencia*, p. 26.

Gobierno Supremo Constitucional se constituye éste Provisional. Al efecto, después de haber conferenciado dichos legados cuanto ha parecido conveniente, en uso de sus respectivos poderes y representación, han concluido y celebrado el Tratado siguiente.....

Artículo 1º: La Provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno, y será dependiente o confederada de aquel Estado o potencia a que le convenga adherirse, bajo el preciso sistema de absoluta independencia del Gobierno Español y de cualquiera otro que no sea americano.

Primero, aquí vemos que se insiste en una independencia "absoluta" de España, calificación que no aparece en los primeros documentos de Chiapas ni Guatemala. Segundo, el texto implica que al romper el pacto con España, los pueblos son soberanos ("libres para constituirse en nueva forma de gobierno") sin un nuevo pacto, sin una soberanía provincial en reemplazo de las soberanías municipales. La decisión de redactar un tratado les proporciona un estatus jurídico a los municipios que se adhieren. Sucede lo propio con aquella provincia que antes dependía de España por su definición territorial y administrativa, y que, según la Constitución española, formaba parte del territorio gobernado por Nicaragua y su diputación. Tercero, el acta encuentra una fórmula que permite la constitución de Costa Rica como provincia "dependiente o confederada" (¿para no ofender a Nicaragua?) con un "Estado o potencia", una asociación con un gobierno republicano o monárquico, que sea americano, lo que abre cuatro posibilidades: la unión con Guatemala, Nicaragua, México o Colombia.

En su tratado, los ayuntamientos costarricenses eligieron un camino creativo y distinto no solamente a la vía de desunión de Nicaragua sino también de Honduras. Tegucigalpa se declaró por Guatemala mientras que la capital, Comayagua, como vimos, se declaró, con la colaboración de su intendente, por la separación de Guatemala y la unión con México. Sin embargo, el 4 de enero de 1822, la diputación provincial nicaragüense tildó la conducta costarricense como "una verdadera subversión" por subsistir las autoridades y leyes en Guatemala y Nicaragua, y una arrogación de la soberanía "que solo existe en la masa común de la totalidad social". Insistió en que Costa Rica disolviera su junta y reconociera la autoridad nicaragüense, lo que alienó a la provincia. Ya sea por la lógica o por los principios de Cádiz o simplemente por un deseo de no perder su influencia, Nicaragua disputaba el ejercicio de soberanía de las ciudades costarricenses. Aunque las comunidades de Nicaragua y Costa Rica habían trabajado armónicamente con su diputación provincial durante la administración de esta última, las ciudades dentro de su jurisdicción, en un momento de crisis política, no aceptaron que este cuerpo, y no el ayuntamiento, fuera su representante en cuestiones de importancia.

Si bien las ceremonias y el lenguaje de los ayuntamientos de Centroamérica eran tradicionales, su contenido era, no obstante, novedoso. Gran parte de las autoridades debidamente constituidas sentían poseer la autoridad para tomar decisiones medulares, sin verse constreñidas a seguir la orientación o la aprobación de la capital de la colonia ni del gobierno de algún pueblo o provincia. En la situación política de 1821, empero,

ni las ciudades ni los gobernadores tenían técnicamente la autoridad para tomar decisiones políticas de tal envergadura. No había cambiado el rey español; Fernando VII seguía en el trono y la invasión inminente de las fuerzas mexicanas no representaba un vacío en la autoridad imperial. El *pactum translationis*, señalado por los estudiosos como la teoría que subyace a las declaraciones de independencia, no se aplicaba necesariamente a la especificidad del caso. Tampoco insistieron (como había hecho el congreso constituyente de América del Norte en 1776 para justificar una independencia en contra de un rey legítimo) que eran víctimas de una tiranía o que carecían de representación en el gobierno imperial. Sin embargo, tanto los pueblos pequeños como las capitales de provincia no dudaron en actuar según la conveniencia política (aunque pocos lo expresaron claramente) y acordar una independencia que se sustentaba en la suposición de que las ciudades y los pueblos eran comunidades políticas capacitadas para tomar sus propias decisiones en cuanto a los gobiernos a los que se reconocería como protagonistas. Es más, no solo las ciudades se apropiaron de este lenguaje; las autoridades provinciales hicieron lo mismo, preparando así el escenario para el conflicto entre dos visiones del futuro: la local y la regional. Ya que las autoridades en las capitales, o de la Audiencia o de una provincia, fueron incapaces de desafiar la legitimidad de esta invocación, quedaría en manos de España intervenir y lanzar un veredicto sobre la falta de legitimidad de dichas acciones, lo que no sucedió.

Además, las élites centroamericanas que abogaban por la independencia incluían no solo a los nativos y a los inmigrantes que habían optado por la residencia permanente, sino también a los mismos funcionarios que ocupaban los puestos de gobierno. Los jefes políticos y los otros burócratas nombrados por el rey español en el Reino de Guatemala debían haberse opuesto a las actas de independencia en lugar de facilitarlas, incluso frente a la decisión del nuevo Virrey de México de aceptar la secesión de su territorio del imperio español. Los residentes locales podrían elegir a un nuevo soberano, pero los funcionarios oficiales debían lealtad a la Corona. Sin embargo, en ningún momento las ciudades, los gobernadores, las autoridades provinciales ni los funcionarios reales de Centroamérica abordaron estas cuestiones, aunque el historiador Manuel Montúfar y Coronado, quien participó en los acontecimientos de la época, notó en la decisión de Guatemala “un espectáculo tan raro como nuevo ver los agentes y representantes del Rey de España reunidos con los hijos del país para discutir bajo la presidencia del primer agente del gobierno, si Guatemala sería o no independiente”.

Así, estas actas y acuerdos de las primeras independencias ofrecen una sorprendente e importante visión de los cambios en las definiciones de membresía en una comunidad política. Los residentes de Chiapas y de las comunidades de todo el istmo entendían que la fuente de la soberanía radicaba en la organización o el estatus municipal o provincial, y no en el tipo de residente. Un pueblo constituía una unidad, y sus autoridades, ya fuesen españolas, españolas americanas, amerindias o afroamericanas, tenían

el derecho de participar en la determinación de su futuro. Los burócratas españoles y los sirvientes indígenas podían formar parte de los nuevos pueblos, y era posible reconciliar las instituciones de Cádiz y ayuntamientos institucionales con las ideas pactistas de fracciones de soberanía.

La independencia anexionista: un referéndum municipal

En Centroamérica, la soberanía municipal o provincial, que expresaba el deseo de independencia de España y de Guatemala u otras capitales regionales, fue un fenómeno espontáneo en el que las villas, los poblados y las ciudades tomaron decisiones basadas en consideraciones locales. Lo interesante es que en lugar de rechazar tales pretensiones, los representantes de las élites, quienes en poco tiempo se convertirían en legisladores y presidentes de Centroamérica, apoyaron esta soberanía municipal y reforzaron así su intento de rescatar una unidad centroamericana frente a una más que probable anexión a México. En algunas provincias, como la de Costa Rica, el propósito era reconstruir una soberanía y un estatus político más allá de la municipalidad. Pero solo en la Ciudad de Guatemala hubo un esfuerzo por salvaguardar la unidad de lo que había sido la Capitanía General.

En noviembre de 1821, los personeros de la Ciudad de Guatemala tenían que decidir sobre el significado de las actas de independencia de los pueblos —ciudades, villas, pueblos y diputaciones provinciales— de su comarca. Podrían haber aceptado que Guatemala había dejado de fungir como capital por haber cesado el mando español, y aceptar el argumento (no sin fundamento) de que las diputaciones provinciales no dependían en lo político o económico del capitán general. Podían así separarse de Guatemala y unirse a México o no, independientemente de lo decidido por sus autoridades provinciales o municipales. Es de notar que frente a tantas autoridades que tomaban decisiones, la junta consultiva erigida con el acta del 15 de septiembre, decidió que no tenía “la facultad para decidir la independencia del Imperio mexicano, o la unión a él mismo”. Posiblemente sabían sus miembros que la unidad conocida como el reino de Guatemala ya no tenía sentido político ni estatus jurídico.

Sin embargo, las mismas autoridades decidieron asumir lo que era un proceso ad hoc, y consideraron que las actas de independencia de tantas comunidades constituían un precedente para convocar un referéndum en torno a la anexión a México o la formación de una república centroamericana. Así reconocieron de jure aquello que ocurría de facto: cada pueblo, habiendo sido notificado de múltiples declaraciones de independencia por parte de diversos pueblos y de provincias vecinos, emitió su propia declaración condicional, indicando su preferencia no solo en torno a la independencia respecto de España, sino también por una cabecera local que proporcionara aparentemente la máxima ventaja. Como enfatizaron algunas actas, ya existía la idea de una unión de

“América Septentrional”, ligando los territorios de México y América Central en un gobierno, un enlace que podría (según la ciudad) continuar con Guatemala en el papel de capital regional, o reducir esta ciudad a una capital de partido, como León o Comayagua, quedando México como único centro político.⁶

El 28 de noviembre la junta capitalina acordó solicitar que cada uno de los ayuntamientos constitucionales –“elegidos por los pueblos” y, por ende, en calidad de sus representantes– organizara un cabildo abierto para descubrir “la voluntad de los pueblos”, y si estos favorecían o no la unión con México. Calificando la decisión de la junta como “prudente”, Gaínza mandó las instrucciones para el referéndum a los ayuntamientos. Se pasó así a un proceso de independencia (o anexión) en la cual se mezclan las autoridades coloniales con las nuevas autoridades, las centrales con las locales. Pero aún esos procesos se tramitan dentro de las instituciones creadas por la Constitución de Cádiz o con base en modelos tradicionales como el cabildo abierto o la junta provisional. Este referéndum evitó la insistencia en la elección de una asamblea regional para debatir la cuestión propuesta en el acta guatemalteca del 15 de septiembre, opción rechazada por Comayagua, Quetzaltenango y Nicaragua con su adhesión autónoma a México. También evitó una reconquista militar de aquellos distritos que habían expresado su deseo de autonomía de un gobierno central centroamericano. La soberanía y la toma de decisiones para decidir el gobierno que habría de suceder al Reino de Guatemala serían un asunto municipal, en la teoría y en la práctica, y la segunda independencia de España, con resultado de anexión a México o independencia absoluta, dependería otra vez de los acuerdos de los ayuntamientos.

Esta aceptación de un sistema democrático que invitaba a las ciudades y villas españolas, indias y ladinas, a decidir su destino político no devolvía necesariamente todo el poder a los pueblos. Más de la mitad de las 244 respuestas al referéndum, pero menos de la mitad de los ayuntamientos elegibles, optaron por la unión a México, lo que sugiere un pobre inicio para una alianza que, para triunfar, requeriría la participación voluntaria y la lealtad antes que la adhesión forzada. Además, los miembros de la comisión que evaluaron los votos incluyeron en su decisión como votos a favor de México las decisiones de las provincias que se adhirieron por separado, no reconociendo a Guatemala como su capital, y que probablemente no expresaron su voto en el referéndum. Los organizadores declararon el 5 de enero de 1822 que una mayoría había optado por unir el antiguo Reino de Guatemala a su vecino del norte.

Muchos historiadores consideran el 5 de enero como el momento de la unión de Centroamérica a México, por ser conveniente referirse a la decisión de la junta guatemalteca que recopiló los momentos de auto-adhesión de las varias comunidades tanto como

6 Comayagua, Cartago y León, por ejemplo, invocaron la América Septentrional en sus discursos.

los votos de los pueblos que participaron en el referéndum. Sin embargo, esta decisión por mayoría provocó una importante ruptura. El 11 de enero de 1822, el ayuntamiento de San Salvador, que había recibido el acta del 15 de septiembre de 1821 con alegría y había jurado respetarla, rechazó los resultados del referéndum. El ayuntamiento consideró que la junta provisional de Guatemala había excedido sus facultades (por haber ya reservado esa decisión al congreso constituyente convocado en el acta del 15 de septiembre) y porque “los pueblos”, por haber ya jurado la independencia bajo el acta del 15 de septiembre, “no están en plenitud de sus facultades para poder por sí mismos decidirse ahora por el Imperio”. Considerando haber cesado el gobierno provisional de Guatemala en el acta de adhesión, el cabildo abierto erigió la diputación provincial de San Salvador en gobierno provisional, con el mismo intendente y jefe político, el hijo del país y presbítero José Matías Delgado. En ese momento, San Salvador exigió su soberanía, declarándose en “todo lo económico, político, gubernativo, militar y judicial, independiente de la antigua capital de Guatemala” pero comprometiéndose a respetar cualquier decisión del congreso convocado el 15 de septiembre, si se reúne. Esta acta del 11 de enero representa la separación de la última intendencia leal a la capital colonial. Y para los salvadoreños, representa un importante momento nacional en la memoria histórica. Sin embargo, el 15 de septiembre es todavía el día de la independencia.

Así que el referéndum de 1821 convenció a docenas de ayuntamientos de responder la pregunta emitida por la anterior capital colonial, lo que parecía lo más cercano a una decisión representativa en un tiempo marcado por el vacío político. Es cierto que la decisión de consultar a cada municipio subvertía el procedimiento constitucional al que habían llamado autoridades de Ciudad de Guatemala el 15 de septiembre con la intención de dejar en manos de los diputados el debate sobre el futuro político de Centroamérica. Pero, desde que el congreso había sido rechazado por León, Chiapas, Quetzaltenango y los ayuntamientos unidos de Costa Rica, era poco probable que se reuniera. Los juristas de la junta provisional guatemalteca, conformada por individuos nacidos en los diferentes distritos del reino y que eran lo más cercano a una autoridad regional en los primeros meses que siguieron a la independencia, opinaron que lejos de aceptar una anexión de facto cuando las tropas mexicanas alcanzaran el territorio, acercarse a los ayuntamientos parecía una mejor opción. José Cecilio del Valle pronunció un discurso antes de ser aprobada la decisión, subrayando que ni los ayuntamientos constitucionales ni la junta provisional ni tampoco el capitán general tenían la facultad de tomar una decisión tan importante. Para la mayoría era mejor un compromiso que uniera a todas las provincias centroamericanas en su adhesión a México.

El referéndum también reconocía la realidad política establecida por la independencia municipal: no solo las capitales de provincia tendrían la última palabra en el futuro político de la región, sino cada comunidad suficientemente grande y activa como para haber fundado su ayuntamiento constitucional bajo la Constitución de 1812. Al respetar

la idea de que los pueblos, y no las provincias, tomaban las decisiones, el referéndum reforzó la soberanía municipal evidente en las múltiples declaraciones de independencia y confirmó que cada ciudad, poblado y villa con un gobierno municipal en funciones era en realidad un "pueblo" con el derecho a tomar decisiones en cuestiones de Estado. No era el pueblo (la gente), sino los pueblos en los que vivían y votaban, los que determinarían el destino político de Centroamérica. Pero tampoco eran estos los pueblos de españoles y los pueblos de indios tradicionales, que actuaban en nombre de un grupo étnico particular. Más bien, dado que el viejo pacto con España se había roto, un nuevo pacto de unión entre México y Guatemala necesitaría encontrar su base en la municipalidad y se daría entre "Iturbide y nuestros ayuntamientos", donde los ayuntamientos representarían a todas las comunidades centroamericanas, no solo a aquellas de la élite española o criolla. Como comenta el historiador guatemalteco Jorge Luján Muñoz, a pesar de los esfuerzos de la junta, "la antigua Capitanía General se desintegraba en varias direcciones".

Una independencia "absoluta" y decretada

La desintegración de Centroamérica no se notó de inmediato, y fue la antigua capitanía general la que recobró su independencia al desmoronarse el imperio mexicano. Caído el gobierno de Iturbide a principios de 1823, el general y gobernador mexicano Vicente Filísola inició el proceso de separar Centroamérica de una Nueva España tan inestable e insegura como la España de 1821. Para estudiar la independencia llamada "absoluta", por confirmar su soberanía nacional e independencia de México y de España, hay que considerar otros manifiestos, bandos y actas de autoridades locales y de funcionarios antes de concluir con una declaración de independencia emitida en forma de decreto por parte de un congreso constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica (después la República Federal de Centroamérica) el 1° de julio de 1823. Es decir, antes de concluir el segundo proceso de independencia centroamericano es necesario analizar una "declaración de independencia" parecida en origen y contenido a su homóloga estadounidense.

No hay muchos estudios de la corta experiencia centroamericana bajo el gobierno mexicano, aparte de un ensayo sobre la desilusión de parte de los hombres destacados que sirvieron en el congreso mexicano, como José Cecilio del Valle, Juan de Dios Mayorga, Florencio Castillo, Cirilo Flores, José Santiago Milla e Isidro Montúfar.⁷ El imperio ofreció a Honduras y Nicaragua una nueva capital en Puebla, respetando su separación de Guatemala pero no su demanda de autonomía. También intentó dividir el istmo en tres comandancias generales en enero de 1823, pero en la práctica esta

7 Nettie Lee Benson, "The Central American Delegation to the First Constituent Congress of Mexico, 1822-1823". *Hispanic American Historical Review* 49 (1969), pp. 679-702.

decisión se hizo tan tarde que nunca se implementó. Por lo general, se recuerda con simpatía a Vicente Filísola, el general mexicano y jefe supremo militar y político de Centroamérica durante ese período. Llegó en julio de 1822, y como un hombre concienzudo y conciliador, dirigió muchos de sus esfuerzos a convencer a la provincia anti-anexionista de San Salvador de cambiar su postura. Implementó una tregua hasta finales de octubre de 1822, y, emitió una proclama para finalmente poner en marcha su tropa, que actuó sobre la provincia y no contra ella.

Otra vez estamos ante una situación de proclamas y decisiones y es interesante observar cómo Filísola y los representantes de San Salvador defienden sus respectivas posiciones. El 26 de octubre, Filísola insiste en que la "independencia de América septentrional fue resuelta por su libertador [Iturbide] desde el 24 de febrero de 1821, para todos los pueblos de su vasta extensión, desde Nuevo México hasta Panamá; de todos debía formarse el imperio (...). Guatemala no hubiera sido independiente si México no fuera libre". En esta versión de la independencia, el 15 de septiembre no representa el acta de un pueblo centroamericano soberano o independiente, sino de un territorio como todos los de la América septentrional, o novohispano, que actuó como ellos bajo la autoridad de Iturbide. Igualmente, para Filísola, cuando el referéndum en Guatemala confirmó que el "mayor número de los pueblos que forman el antiguo Reino de Guatemala" optó por la unión con México, San Salvador no tenía derecho de ejercer como "fracción" de la soberanía.⁸ La diputación de San Salvador, encabezada por José Matías Delgado, tomó un punto de vista distinto al del general mexicano. No solamente insiste el 5 de diciembre de 1822 en que su provincia "se hallaba en libertad de disponer de sí misma y de dictar por sí sola las leyes que habían de regirla", y compara las tropas de Filísola con los conquistadores españoles "sin más derechos que su ambición y codicia para someterlo todo a su dominación". Buscando protección de la brigada mexicana, los representantes de la junta "decretaron su unión federativa, con la República de Estados Unidos de América" pensando que "esta República garantizará los derechos de que se os pretende despojar". Su decisión fue unilateral, y reconocieron que tenían que ser admitidos como estado en la unión. Sin embargo, es interesante notar que aún en 1822 vemos provincias soberanas optando por adherirse a distintas naciones cuando no se puede construir un país centroamericano. El camino de la independencia lleva a los líderes de las ciudades y las diputaciones provinciales a imaginar e inventar lazos políticos excepcionales.

Si bien era fiel servidor del imperio mexicano, Filísola desencadena el segundo proceso de independencia centroamericana en 1823, inicia, de cierto modo, la constitución de una federación centroamericana como entidad soberana e independiente. Aunque tomamos como un hecho casi natural el experimento de la unión centroamericana,

8 Vicente Filísola, "Proclamación de 26 de octubre de 1822", en: Rafael Heliodoro Valle, comp., *La anexión de Centro-América a México y escritos*, 6 v. (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1924-1949), II: pp. 346-352.

si nos concentramos en la desunión de las provincias del antiguo reino frente a su independencia inicial, es importante notar su absoluta independencia como un fenómeno de reconstrucción de una unión política previamente perdida. Si pensamos que a partir de enero de 1822 Guatemala se unió con México, enfatizando el hecho de su aceptación del Plan de Iguala, hay que preguntarse si la iniciativa vino de México. De cierto modo sí, pero vemos otra vez, como en 1821, que las autoridades "soberanas" no tienen las facultades que asumen. En todo caso, es una independencia en dos actos, el primero de manifiesto y convocatoria y el segundo de decretos.

Una vez más, los eventos mexicanos desatan un proceso de independencia centroamericana. Aun en el episodio de pacificación de la provincia de San Salvador, Filísola recibe la noticia de la caída de Iturbide y el pronunciamiento de Casa Mata. Regresa a la Ciudad de Guatemala, y por su propia voluntad o por las sugerencias de las élites guatemaltecas, decide convocar el congreso previsto en el acta de independencia del 15 de septiembre de 1821 que nunca pudo implementarse por la rapidez con la cual las comunidades istmeñas se dividieron sobre la cuestión de soberanía local y nacional. El resultado es que Centroamérica llega en 1823 a una sola independencia. Por medio de un bando del 29 de marzo de 1823, Filísola "acordó y decretó" su decisión de ser capitán general y jefe superior político y comandante general de la división protectora enviada por el gobierno mexicano. ¿Por qué? El preámbulo justifica la decisión de Filísola: constata que su compromiso inicial respecto de Centroamérica se debía a que si la nación se hallaba en orfandad y en la anarquía "yo mismo convocaría a los pueblos de mi cargo para que proveyesen a su seguridad y administración". Aunque no considera que México se halle precisamente en este caso de orfandad y anarquía, examina de nuevo el acta del 5 de enero de 1822 "que es el pacto de unión de estas provincias con la de México". Sin encontrar "decreto expreso del cuerpo legislativo ni de otro poder" no pudo considerar a Guatemala menos autorizada que el ejército mexicano "para reunirse en un congreso y examinar por sí misma si subsiste o no el pacto". Consciente de los sucesos políticos, convoca a Guatemala y San Salvador, pero solo "se invita" a las provincias de León, Costa Rica, Comayagua, Chiapas y Quetzaltenango, separadas de Guatemala en 1821, "para que en el caso de ser acordes con los sentimientos (...) envíen a sus representantes".

¿Tenía Filísola la autoridad para convocar la asamblea? Él mismo subraya que "llamó mi atención en tales circunstancias el punto grave de que un agente del Gobierno Supremo de México no era la autoridad". Pero decide que —por existir desde el 15 de septiembre de 1821 la convocatoria, y aun "si esta la formaron funcionarios no autorizados, ella fue aceptada por los pueblos y las Provincias"— era mejor reiterarla para "evitar pronunciamientos simultáneos y divergentes que nos arrojen en una guerra intestina". Incita entonces al nuevo congreso a examinar el acta del 5 de enero y otros documentos para tomar una decisión. Queda la Diputación Provincial de Guatemala encargada de la preparación

del congreso, y Filísola repite que la convocatoria del Congreso “no es una separación del Gobierno de México” aunque podría producirla.

Legal o ilegal, lo interesante de esta convocatoria es que se plantea para verificarse tanto en provincias como en San Salvador, que había insistido en la ilegalidad de la anexión a México en razón de que no fue decidida en la asamblea convocada el 15 de septiembre, a diferencia de Costa Rica y Nicaragua que se habían independizado de Guatemala en su acta de adhesión al imperio mexicano. Es decir, Filísola trató de reconstituir un cuerpo político que se había desintegrado dos años antes, con la ficción de una continua unanimidad. Las ciudades y las provincias del istmo, incluyendo a León y Granada, y Tegucigalpa y Comayagua, que habían pasado dos años en guerras o conflictos fratricidas, aceptaron implementar las disposiciones preparadas antes de 1821 que permitían a cada distrito, siguiendo las bases establecidas por la Constitución de Cádiz, elegir un representante para decidir la suerte política de los pueblos del istmo.

La tarea del congreso, según Filísola, sería cumplir con el artículo 2° del acta del 15 de septiembre: “decidir el punto de independencia general y absoluta y fijar en caso de acordarla la forma de gobierno y ley fundamental que debe regir”. Al asegurar que los puntos importantes se deciden en los pueblos de los representantes, el decreto del 29 de marzo de 1823 ofrece un modelo de los poderes que se les otorgaban, que incluían el decidir la independencia del gobierno español “bien sea absoluta, ó moderada, ó como se juzgare por más conveniente”, y el establecimiento y la constitución del gobierno político “que deba regir en este Reino para lo sucesivo”. Sin embargo, además de retomar el “reino”, o sea la capitanía general, como el cuerpo político, también se incluye dentro de los poderes “el de poder formar unión y confederación con las demás Provincias del reino, bajo las reglas y artículos que se acuerden”.⁹ Es decir, no presume la convocatoria que la reunión del congreso resultaría en una federación de todas las provincias, e insiste en que son estas las que la otorgan. Pero tampoco imagina la participación de provincias distintas de las que formaban la antigua capitanía general. Concede a todos los pueblos el derecho a pactar que se arrogó Costa Rica en 1821 para hacer su propio pacto y que ofendió profundamente a las autoridades de Nicaragua.

Cuando las provincias, ya divididas, recibieron la noticia, la mayoría envió sus diputados al congreso y Filísola, como jefe, presidió su apertura. En las sesiones del 29 de junio de 1823, con participación de diputados de distritos de Guatemala y El Salvador, el congreso “tomó la denominación de Asamblea Nacional Constituyente”, y la responsabilidad, entre otras, de “fundir (...) la antigua colonia de Guatemala, para convertirla en una nación soberana”. Siguiendo las instrucciones de Filísola, el congreso comenzó

⁹ Jorge Luján Muñoz, *La independencia y la anexión de Centroamérica a México* (Guatemala: Serviprensa, 1982), pp. 63-64.

trabajos con la lectura del acta de adhesión a México del 5 de enero de 1822 y la encontró nula. Entonces declaró el 1° de julio “Que las provincias de que se componía el reino de Guatemala eran libres e independientes de la Antigua España, de México y de cualquiera otra potencia, así del antiguo como del nuevo mundo. (...) no eran ni debían ser el patrimonio de personas ni familia alguna”. El mismo decreto llamó al nuevo país Provincias Unidas de Centro-América. Al siguiente día, un segundo decreto convocó a “todos los pueblos, autoridades y funcionarios públicos, del territorio de las mismas provincias unidas, [a que] presten el debido juramento de reconocimiento y obediencia a la representación nacional”. Con la llegada de los representantes de Honduras y Nicaragua y la confirmación de la eventual participación de los de Costa Rica, el congreso ratificó el acta del 1° de julio con otra del 1° de octubre de 1823.

Con estos decretos, se pasa de una serie de actas de cuerpos locales o administrativos, o bandos de personeros imperiales, a una declaración de “absoluta” independencia emitida por una asamblea legislativa compuesta por representantes elegidos por los partidos y provincias istmeños. Sin embargo, como en la independencia de 1821, no basta tener un acta oficial; no solamente los representantes juran la independencia, sino también los pueblos y las autoridades.

Entonces vemos en esta segunda independencia lo que se podría haber esperado de la primera: una decisión consciente por parte de grupos pudientes de ciudades y provincias centroamericanas de evitar el desastre de la fragmentación en pequeños pueblos, ya que ni España ni México ofrecen un refugio para proteger las provincias autonomistas de las consecuencias de sus actitudes autonomistas. A pesar de diferencias políticas importantes entre quienes preferían una monarquía constitucional y quienes preferían una república, los cuales veían una solución duradera en un estado centralizado y no en una federación, las comunidades del istmo se unieron para participar en un proceso electoral y en el congreso constituyente. Esta vez vemos una declaración “absoluta” de independencia que no duda en proclamar para toda la capitanía general una misma suerte y el mismo futuro. Si bien puede decirse que la asamblea constituyente, producto del acta original de independencia de Guatemala, poseía la legitimidad de proclamar un nuevo estado soberano, no es tan claro que Filísola fuera la persona adecuada para convocarla. De cierto modo nos encontramos en la misma situación que enfrentó Gabino Gaínza en 1821: ¿qué hacer como buen funcionario de un imperio sin poder coactivo? De todos modos el acta del 15 de septiembre de 1821 reconoce que eran los representantes elegidos quienes debían decidir la forma de gobierno que finalmente se implementa en 1823.

Sin embargo son los representantes de docenas de distritos –es decir, más municipalidades que provincias– quienes seleccionan y envían sus diputados al congreso. Entonces una tarea importante de la asamblea es decidir cuántos estados habría de producir el proceso. Algunos diputados traen instrucciones de cambiar su afiliación provincial.

Por ejemplo, Granada no quiere integrar un estado con León. No es tan difícil imaginar una federación centroamericana con seis u ocho estados. Si Chiapas, que en el verano de 1823 votó su integración permanente a México, hubiera decidido por Guatemala, habría creado un sexto estado. Igualmente, la asamblea podría haber aceptado la petición de algunos pueblos del altiplano guatemalteco para erigir su propio estado; así se verificó en 1838 el reconocimiento del estado de Los Altos (1838-1839), justo antes de disolverse la federación.

¿Por qué insistió la Asamblea Nacional Constituyente en intentar la reconciliación entre ciudades enemigas de Nicaragua y Honduras, que no querían participar en la erección de un solo estado? En cierto modo, esta asamblea se encontraba constreñida por los eventos tal como lo estuvieron las autoridades capitalinas dos años antes, si recordamos que San Salvador había convocado su asamblea estatal y promulgado su constitución antes que los diputados federales reunidos en Guatemala tomaran una decisión. Por eso, la asamblea invitó a El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica a convocar sus propias asambleas constituyentes, y ofreció a Chiapas la oportunidad de integrarse a la federación cuando así lo deseara. Con este decreto de convocatoria, los estados de la federación tomaron vida.

En México, se corroboró la llegada del momento de los decretos, y no de los acuerdos y actas, para confirmar la independencia centroamericana una vez consumada. Si bien Filísola inició el proceso en Guatemala, un nuevo congreso mexicano decretó aceptar la separación de todas las provincias de la antigua capitanía general, menos Chiapas. La convocatoria del segundo congreso constituyente de México, el 17 de junio de 1823, mencionaba la posibilidad, pero no la necesidad, de que las provincias de Guatemala permanecieran unidas a México.¹⁰ Un decreto del 27 de octubre de 1823 autorizó a los diputados de "las provincias de Guatemala" a retirarse, con excepción de los de Chiapas por ser esta provincia "de las que componen la nación mexicana". Vemos aquí cómo la retórica mexicana también reconstituye a Guatemala como una sola entidad compuesta de varias provincias. Finalmente, el 19 de agosto de 1824 el congreso mexicano emite el decreto 73 que reconoce la independencia de las provincias unidas de Centroamérica, con la misma excepción de que "no se comprende en ellas la de las Chiapas".

Se nota también un nuevo contexto internacional, en el cual el estatus de los estados hispanoamericanos importa a los países vecinos; el público más importante para estos

¹⁰ Denominan las provincias de Chiapas, Chimaltenango, Chiquimula, Comayagua, Costa Rica, Escuintla, Guatemala, León de Nicaragua, Quetzaltenango, San Miguel, San Salvador, Sololá, Sonsonate, Suchitepéquez, Tegucigalpa, Totonicapán, Verapaz y Sacatapéquez. Es decir, este listado indica que reconocieron en esta época a los territorios que ahora componen los estados de Honduras, Guatemala y El Salvador como provincias separadas; solo Costa Rica y León de Nicaragua aparecen como provincias en el listado mexicano.

decretos eran los imperios europeos. A dos semanas de haber sido emitido el decreto 73, Miguel Santamaría, el ministro de Colombia residente en México, envía una carta a Lucas Alemán, secretario de estado y de relaciones exteriores de México, indicando el interés de su gobierno en que México entable relaciones con Guatemala porque, "por delicadeza", Colombia, que linda con estas provincias, no quiere hacerlo sin previo reconocimiento mexicano pero también quiere "la demarcación de límites por aquella parte". Alemán contesta que la nación mexicana ha dejado a Guatemala "señora y árbitra absoluta de su suerte para decidir acerca de su futura existencia política como más creyera independiente". Aunque si bien no reconoce el cambio de nombre del gobierno istmeño de Guatemala a Centroamérica, vemos en las actas del congreso mexicano y en la correspondencia política que la nueva república ha logrado establecerse en la comunidad de naciones-estados. Si España tarda más de treinta años en negociar los primeros tratados con los estados que se separan de la federación centroamericana, el reconocimiento por parte de los países americanos confirma la verdadera independencia de la antigua capitanía general.

Conclusión

Simón Bolívar observó que el reino de Guatemala "no ha hecho sacrificios ningunos por la libertad; así, está intacta".¹¹ Desde nuestra perspectiva, el Libertador se equivocó. El primer error fue considerar que la capitanía general "está intacta". Aun sin considerar la anexión permanente de Chiapas a México como un ataque contra la unidad, hemos visto que por las luchas de soberanía por parte de sus ciudades y provincias, el proceso independentista en América Central tenía mucho en común con la visión de 1850 de Domingo Faustino Sarmiento, el estadista argentino. Este pensador tuvo otro criterio para evaluar tanto la independencia centroamericana como la de los otros países hispanoamericanos, expresado en *Argirópolis*¹²:

Las repúblicas sudamericanas han pasado todas más o menos por la propensión a descomponerse en pequeñas fracciones solicitadas por una anárquica y reflexiva aspiración a una independencia ruinoso, oscura, sin representación en la escala de naciones. Centro América ha hecho un estado soberano de cada aldea; la antigua Colombia dióselo para tres repúblicas; las Provincias Unidas del Río de la Plata se descompusieron en Bolivia, Paraguay, Uruguay y Confederación Argentina y aun esta última llevó el afán de descomposición hasta constituirse en un caos sin constitución y sin regla conocida.

Entonces, si puede considerarse la experiencia de la independencia de Centroamérica fuera de lo común, parece que lo es porque, después de haber "hecho un estado soberano de cada aldea" en el proceso de independencia de 1821-1822, logró recomponer

11 Citado en Mario García Laguardia, "Prólogo a José Cecilio del Valle", *Obra escogida*. (Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1982), p. xliii, n. 21. Véase también la cita de su carta de 1825 al general Santander en donde se lee que la república centroamericana "es el pueblo más federal de la América por su situación y por sus inclinaciones".

12 Domingo Faustino Sarmiento, *Argirópolis* (Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación, A:Z Editora, 1850/1994), p. 79.

la antigua capitanía general en federación republicana tras su absoluta independencia en 1823. Es cierto que con el tiempo, la federación corrió la misma suerte del imperio mexicano y los estados se separaron uno a uno después de la autorización federal de 1838 para reformular sus gobiernos.

A lo mejor José Cecilio del Valle tenía razón cuando en 1827 publicó un esquema histórico de Guatemala en el periódico mexicano *El Sol*, lamentando la injusta anexión a México, que había cambiado una “nación independiente y soberana” por un “apéndice subalterno de aquel gobierno”. Buscando el olvido del período de anexión, el escritor y político aseguró: “[q]uisiera que saltara el tiempo desde el 5 de enero de 1822 hasta el 1 de julio de 1823 uniéndose estas dos fechas como si no hubiera espacio divisorio entre ellas”. De cierto modo, su esperanza se hizo realidad, pero ya muy pocos conocen los detalles de lo ocurrido en San Salvador, Quetzaltenango y otros distritos, ni de los hombres que abogaban (con más y menos éxito) por una independencia absoluta de su patria chica, para recomponer un pacto roto a su gusto. Este trabajo no ha insistido en sus nombres, pero se mantuvieron en puestos de poder local, estatal y federal durante los veinte años posteriores a la independencia, y sus experiencias en la construcción de las soberanías locales, para bien o para mal, influyeron mucho en esta participación política.

Como destaca Sarmiento, el istmo centroamericano no fue la única región hispanoamericana independiente que experimentó su separación de la madre patria en varias etapas y encontró dificultades en consolidar un país soberano y duradero compuesto de todas o de la mayoría de las provincias de los territorios coloniales. Sin embargo, Centroamérica parece tener un número increíble de actas, acuerdos y, finalmente, decretos emitidos por ayuntamientos, juntas, diputaciones, congresos y gobernadores para conseguir fines que varios países parecen haber logrado con una cantidad mucho menor de documentos. ¿Cuántos países latinoamericanos emergieron primero como ciudades y provincias, con “pactos sociales” a recomponer desde el momento de su independencia, y poco a poco reconstituyeron una sociedad política y soberana por medio de elecciones y asambleas constituyentes? Dada la importancia, para los estados-naciones de hoy, de enfatizar la independencia como un proceso corto y triunfal, no debe sorprender que el 15 de septiembre de 1821 sea una fecha bien conocida, pero que el 5 y el 11 de enero de 1822, el 29 de marzo y aun el 1° de julio y el 1° de octubre de 1823 no tengan el mismo reconocimiento. La historiadora costarricense Elizabeth Fonseca no se equivoca al tildar el acta del 15 de septiembre como “efeméride”, al menos en su impacto inmediato. Pero su huella final, al ser el acta tomada para resucitar la independencia absoluta centroamericana, nos enseña que no solamente los documentos más elocuentes sirven para crear la historia patria.

El impacto económico de la independencia en Centroamérica, 1760-1840. Una interpretación

David Díaz Arias *
Ronny Viales Hurtado **

Hacia el inicio de la segunda mitad del siglo XVIII, la economía colonial centroamericana experimentó una serie de transformaciones originadas fundamentalmente por la aplicación regional de las Reformas Borbónicas. En el caso centroamericano, las reformas intentaron promover los intercambios directos con la península Ibérica con el fin de desarrollar los medios de comunicación y el comercio, imponer limitaciones al poder eclesiástico, apoyar a los productores de las provincias con el fin de liberarlos del control de los comerciantes de Santiago de Guatemala, reformar la estructura administrativa para reemplazar a los "oficiales corruptos", transformar el sistema impositivo con la intención de obtener mayores ingresos fiscales, e intensificar la defensa militar para contener las actividades comerciales y militares de los ingleses en las costas centroamericanas.¹

Ya para inicios de la década de 1750, el cambio institucional se estaba aparejando con un fuerte cambio económico. Esto no era nada extraño, porque la principal beneficiaria de las transformaciones institucionales fue la élite colonial guatemalteca que incrementó su poder gracias al control que ejerció del financiamiento de las tres principales actividades económicas del istmo hacia el final del siglo XVIII: la plata, el añil (índigo) y la ganadería. La forma en que se controlaban esos productos fue descrita hace algún tiempo por Miles Wortman: la élite mercantil guatemalteca financiaba los tres productos y utilizaba su posición para controlar sus precios. De

* Profesor de la Escuela de Historia, Director del Posgrado en Historia, e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: DAVID.DIAZ@ucr.ac.cr

** Director de la Escuela de Historia e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: RONNY.VIALES@ucr.ac.cr

1 Miles Wortman, *Government and Society in Central America, 1680-1840* (New York, Columbia University Press, 1982); Jordana Dym, *From Sovereign Villages to National States: City, States, and Federation in Central America, 1759-1839* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 2006), pp. 34-64; Jordana Dym y Christophe Belaubre (editores), *Politics, Economy, and Society in Bourbon Central America, 1759-1821* (Boulder, Colorado, University Press of Colorado, 2006).

esa forma, todos los problemas de la producción eran transmitidos fundamentalmente a los productores mientras que las ganancias sí eran controladas por las elites mercantiles de Guatemala, que además controlaban los puestos de poder político y, con ello, el cabildo de la capital colonial.²

El producto que mejor dinamizó la economía centroamericana en el ocaso colonial, fue el añil y con éste se produjo una creciente inversión en la ganadería. El despegue de la producción de añil fue producto de su demanda en Europa. De hecho, el añil producido en el Reino de Guatemala gozó de fama como el tinte de mayor calidad en el mercado internacional.³ De forma rápida, el volumen de exportación de este producto creció después de 1750, gracias a la demanda inglesa y al permiso concedido por la Corona para que se produjera un flujo estable de “navíos registro” para enfrentar las quejas y las presiones de comerciantes del tinte.⁴ En las siguientes décadas, el comercio del tinte se incrementó rápidamente. Así, de 435.962 libras de tinte que se exportaron en la década de 1710-1719, se pasó a 2.062.695 libras en el decenio de 1750 a 1759 y de allí escaló, la década siguiente, a una exportación de 4.103.748 libras.⁵ Según José Antonio Fernández, en el periodo 1772-1780 las exportaciones centroamericanas de añil promediaron 702.261 libras por año para crecer a un promedio de 887.389 libras en el periodo 1781-1790 y a 921.425 libras en la década final del siglo XVIII.⁶ Asociado a este dinamismo en la producción de añil, el número de barcos comerciantes que llegaron al Reino de Guatemala aumentó considerablemente entre 1749 y 1799 y solamente comenzó a descender después de este último año.⁷

El aumento en la producción de añil, permitió el desarrollo de un mercado laboral y comercial local que dinamizó las relaciones económicas en Centroamérica. La demanda de trabajadores en las plantaciones de añil en El Salvador, llevó incluso en 1757 a una demanda de parte de los cabildos de San Salvador, San Vicente y San Miguel para que se les asegurara una distribución equitativa de la fuerza laboral y no su concentración en “unas cuantas de las más poderosas familias”.⁸ A su vez, la producción añilera comenzó a dominar las tierras cultivables en El Salvador, al desplazar el maíz y los frijoles en ciertas áreas, por lo

2 Miles Wortman, “Bourbon Reforms in Central America: 1750-1786”, *The Americas*, Vol. 32, N.º 2 (October, 1975), pp. 222-238, especialmente pp. 222-223.

3 José Antonio Fernández Molina, *Pintando el mundo de azul. El auge añilero y el mercado centroamericano, 1750-1810* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2003), p. 49.

4 *Ibid.*, p. 53.

5 Juan Carlos Solórzano Fonseca, “Los años finales de la dominación española (1750-1821)”, Héctor Pérez Brignoli (editor), *Historia General de Centroamérica*, Tomo III: De la Ilustración al Liberalismo (España: Ediciones Siruela S.A., 1993), pp. 13-71, especialmente p. 33.

6 Fernández Molina, *Pintando el mundo de azul*, p. 55.

7 Gustavo Palma Murga, “Agriculture, Commerce et Société au Royaume de Guatemala, 1770-1821” (Paris: Tesis de Doctorado, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986), p. 340; Fernández Molina, *Pintando el mundo de azul*, p. 54.

8 Miles L. Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840* (San José: Banco Centroamericano de Integración Económica, 1991), p. 155.

que la necesidad de comida para los trabajadores de las plantaciones añileras y los “zurrones de cuero” que se necesitaban para enfardar el polvo tintóreo impulsaron la ganadería en Honduras y Nicaragua.⁹ El ganado era transportado desde Nicaragua y Honduras hasta Cerro Redondo en Escuintla, en donde anualmente se vendían unas 50.000 cabezas de ganado.¹⁰

Wortman resumió muy bien el impacto económico regional del añil y la producción minera en la Centroamérica de la segunda mitad del siglo XVIII:

“El crecimiento de los mercados internos acompañó al aumento de la producción mineral y de añil. Las fuerzas laborales dedicadas a la minería y a la agricultura del añil necesitaban comida y ropa. Ahora bien, como estaban en aumento las presiones en busca de trabajadores y puesto que la tierra se dedicaba al cultivo del tinte y no al de alimentos, aumentó el comercio entre Oaxaca, Quetzaltenango, El Salvador y Honduras, por el cual se intercambiaban tintes y plata por ropa. Los dueños de minas y campos de añil compraban ganado a Costa Rica y Nicaragua, y maíz y trigo a las áreas del altiplano guatemalteco. Lo que habían sido economías bastante locales con un comercio menor entre las áreas ahora florecían espectacularmente hasta convertirse en una extensa red comercial. Se desarrolló un sistema de dependencia en muchas regiones. Las áreas de añil, plata y ganado se conectaban a través de los canales mercantiles con las regiones productoras de ropa y trigo, las cuales, atraídas por el aumento en el precio de sus productos, a su vez se volvían dependientes del comercio”.¹¹

La división de la producción interna regional fue todavía más diversa. En Honduras, en el área central se desarrollaron importantes minas que alentaron además a la región de Choluteca a especializarse en la producción de mulas que iban no solo para las minas sino también para Panamá, aunque esta actividad comenzó a descender después de 1750. No obstante, Tegucigalpa sí siguió con la explotación minera. Hace tiempo, Troy S. Floyd calculó que durante la segunda parte del siglo XVIII, las minas en Centroamérica producían unos 230.000 pesos anuales de plata, aunque una cantidad parecida transcurría también por canales no oficiales para evitar el cobro del quinto real.¹² En Guatemala, la región del occidente se especializó en la producción de ropa para la tierra, mientras que el oriente se concentró en el desarrollo de haciendas de repastaje de ganado. En el occidente, además se producía trigo y maíz y sus haciendas funcionaban como una verdadera despensa para las zonas urbanas de Guatemala. A la par de eso, en el corregimiento del Valle se desarrollaron ocho ingenios azucareros.¹³ En Costa Rica, la segunda mitad del siglo XVIII vio el impulso de la producción de tabaco que pronto se comercializó hacia Nicaragua y Panamá. El establecimiento de la Real Renta de Tabaco, en 1766, intentó monopolizar la producción y su comercialización. Ciertamente, el impacto de este producto será si se quiere sosegado,

9 Solórzano Fonseca, “Los años finales de la dominación española (1750-1821)”, pp. 33 y 35.

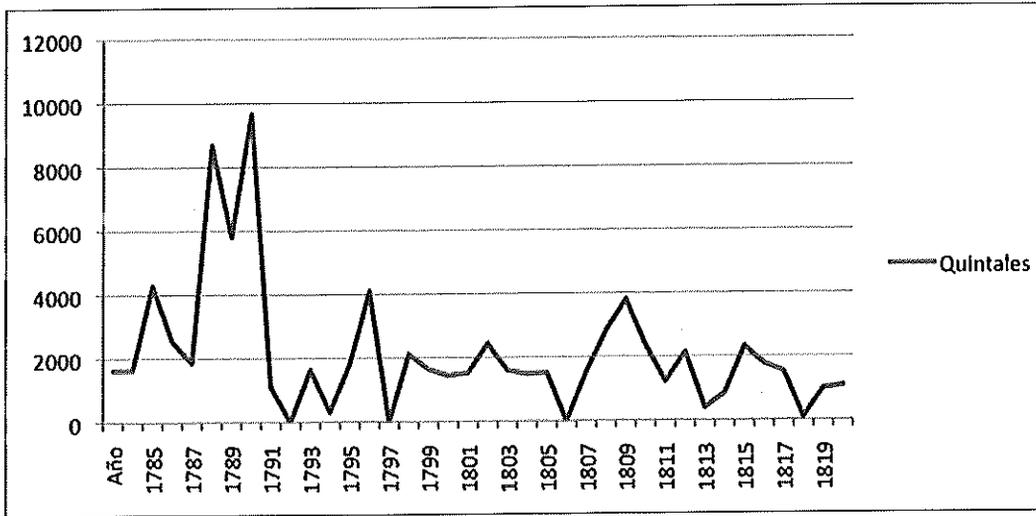
10 Troy S. Floyd, “The Indigo Merchant: Promoter of Central Economic Development, 1750-1808”, *The Business History Review*, Vol. 39, N.º 4 (Winter 1965), pp. 466-488, especialmente p. 473.

11 Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, p. 155.

12 Troy S. Floyd, “Bourbon Palliatives and the Central American Mining Industry, 1765-1800”, *The Americas*, Vol. 18, N.º 2 (October, 1961), pp. 103-125, especialmente p. 108.

13 Sobre lo apuntado para Honduras y Guatemala ver Solórzano Fonseca, “Los años finales de la dominación española (1750-1821)”, pp. 34-39.

Gráfico 1
Exportación de Tabaco de Costa Rica, 1784-1821



Fuente: Elaboración propia a partir de Víctor Hugo Acuña Ortega, "Historia económica del tabaco en Costa Rica: época colonial", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N.º 4 (1978), pp. 353-354.

pero permitió una cierta acumulación de capital y especialmente permitió el desarrollo de San José. Como muestra el Gráfico 1, la época de esplendor de la exportación del tabaco costarricense ocurrió en un pequeño periodo entre 1789 y 1791. La mayoría de ese tabaco fue exportado a Nicaragua.¹⁴

Guatemala, o más bien sus élites económicas se convirtieron en el centro del beneficio de esta transformación de la economía ístmica. En trescientos años de dominio colonial, era seguramente la primera vez que florecía un comercio tan intenso con el mundo y una división de la producción y una conexión comercial tan intensa en el interior de la región. Y esa élite colonial, unida por lazos matrimoniales y comerciales, logró monopolizar las rentas generadas por el despegue comercial de la segunda mitad del siglo XVIII. El lugar privilegiado de esa élite mercantil en el comercio entre el Reino de Guatemala y Cádiz (en donde desarrollaron también lazos familiares) permitió ese dominio. En concreto, la élite guatemalteca gozó del papel de intermediario regional de las mercancías que procedían de Cádiz, México y Perú y también de la colocación del añil en esos mercados. Junto a eso, los mercaderes guatemaltecos eran compradores de la serie de productos generados en la economía regional centroamericana y, por si fuera poco, eran ellos la fuente de moneda y de crédito del reino. Se convirtieron así en mercaderes y banqueros de la región, que dominaban tanto el comercio internacional como la economía doméstica.¹⁵ Esa situación generó un conflicto con los provincianos, que

14 Víctor Hugo Acuña Ortega, "Historia económica del tabaco en Costa Rica: época colonial", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N.º 4 (1978), pp. 279-392.

15 Troy S. Floyd, "The Guatemalan Merchants, the Government, and the Provincianos, 1750-1800", *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 41, N.º 1 (February, 1961), pp. 90-110, especialmente p. 99. Sobre la élite

efectivamente va a generar un interés independentista no tanto de la Corona española como de su dependencia de Guatemala. Las quejas en ese sentido se intensificaron al final del siglo XVIII, porque crecieron las tensiones entre los ganaderos de las provincias de Honduras, Nicaragua y Costa Rica frente a Guatemala, por el intento de los comerciantes guatemaltecos de controlar la comercialización de ganado a través de una orden que buscaba prohibir la venta de ganado fuera de la Feria de Chalchuapa. Dichas tensiones pudieron haber alentado el separatismo que se vivirá en esas provincias durante el proceso de la independencia.¹⁶ Cuando eso ocurría y se alzaban los movimientos que darían como resultado las independencias en Suramérica y México, la economía que se alentó en la segunda mitad del siglo XVIII en Centroamérica se desplomó.

¿Fue la independencia política de 1821 la que produjo una transformación en esta economía que reinaba en la Centroamérica de finales del siglo XVIII? No, el cambio se había gestado desde los últimos años del siglo XVIII. El principal efecto se va a dar en el producto motor de esa economía, es decir, en el añil. El Gráfico 2 muestra el comportamiento de la producción de añil al final de siglo XVIII y a principios del siglo XIX.

¿Cómo se puede explicar ese comportamiento en la producción de añil? En parte, el impulso inicial de la producción de índigo que se registró después de 1750, perdió su fuerza al final del siglo por efecto de las limitaciones técnicas en la producción del tinte en la región centroamericana, pero también por efecto del cambio de foco de exportación de tinte por parte de Gran Bretaña a inicios del siglo XIX, que aseguró su afluencia concentrando la importación del añil al producido en la India. Al respecto, Fernández concluye que el "abastecimiento masivo de tinte asiático sin duda determinó el fin del auge del añil centroamericano, pero San Salvador continuó produciéndolo hasta que el café lo reemplazó hacia finales del siglo XIX".¹⁷ Junto a esto, las plagas y los desastres naturales también impactaron la producción de índigo. Así por ejemplo, después de 1769 y durante seis años, los productores enfrentaron una plaga de langostas y en 1773, sin haber salido del problema de las langostas, enfrentaron un terremoto que causó grandes destrucciones.¹⁸ Otra vez, entre 1800 y 1805, una nueva

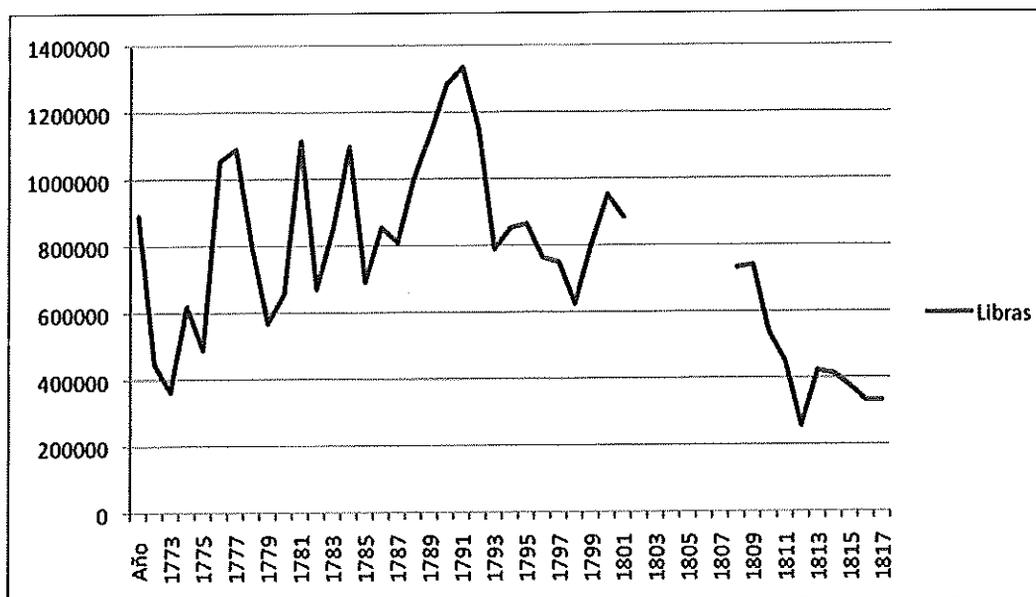
guatemalteca en este periodo, ver: Gustavo Palma Murga, "Núcleos de poder local y relaciones familiares en Guatemala a finales del siglo XVIII", *Mesoamérica*, N.º 12 (1986), pp. 241-308; Richmond F. Brown, "Family, Business, and Politics in Bourbon Central America: The Rise of Juan Fermín de Aycinena, 1750-1796" (New Orleans: Ph.D. Dissertation, Tulane University, 1993); idem, "Dilemmas of a Creole Loyalist: José de Aycinena and Central America's crisis of Independence, 1808-1824", *Colonial Latin American Historical Review*, Vol. 12, N.º 3 (Summer, 2003), pp. 249-273; Christophe Belaubre, "Elus du monde et élus de Dieu: les familles de pouvoir et le haut clergé en Amérique centrale, 1753-1829" (Toulouse: Tesis de Doctorado, Université de Toulouse-Le Mirail, 2001); Michel Bertrand, "Poder, negocios y familia en Guatemala a principios del siglo XIX", *Historia Mexicana*, Vol. LVI, N.º 3 (2007), pp. 863-917.

16 Troy S. Floyd, "The Guatemalan Merchants, the Government, and the Provincianos, 1750-1800," en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 41, N.º 1. (Feb., 1961), pp. 90-110.

17 Fernández Molina, *Pintando el mundo de azul*, p. 56.

18 Floyd, "The Indigo Merchant: Promoter of Central Economic Development, 1750-1808", p. 477.

Gráfico 2
Producción-Exportación de Añil de Centroamérica, 1772-1818*



Fuentes: Henry Dunn, *Guatemala, or, the United Provinces of Central America in 1827-8* (New York: G. & C. Carvill, Broadway, 1828), p. 212; Robert S. Smith, "Indigo Production and Trade in Colonial Guatemala", *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 39, N.º 2 (May, 1959), pp. 197-198; Troy S. Floyd, "The Indigo Merchant: Promoter of Central Economic Development, 1750-1808", *The Business History Review*, Vol. 39, N.º 4 (Winter 1965), p. 487. No hay datos para el período 1803-1807 aunque Fernández encuentra un dato para 1807 correspondiente a la Intendencia de San Salvador que llega más o menos a unas 500.000 libras. Ver: José Antonio Fernández Molina, *Pintando el mundo de azul. El auge añilero y el mercado centroamericano, 1750-1810* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2003), p. 55, Gráfico 1-5.

* Algunas de las Fuentes refieren a los datos como producción (caso de Dunn y Floyd) mientras que otras (Smith y Fernández Molina) hablan de exportación. A juzgar por la manera en que se refieren a estos datos los autores citados, no hay mucha diferencia entre uno y otro concepto (producción y exportación) en este caso. La discusión al respecto, debe retomarse en el futuro.

plaga de langostas atacó el índigo. El otro factor que impactó la producción de añil fue la guerra. La Guerra de los Siete Años (1756-1763), la Guerra de Independencia de Estados Unidos (1779-1783) y los conflictos en Europa entre 1793 y 1815 impactaron también el comercio del producto.¹⁹ Además, la guerra entre España y Gran Bretaña que se agudizó después de 1797 conspiró para producir una crisis del comercio entre las colonias y la metrópoli y permitió aumentar los lazos comerciales entre las primeras y otras naciones, algo que se tratará de impulsar con fervor después de 1821. No hay duda además, de que la guerra contra Napoleón en España después de 1808 y el desarrollo de movimientos independentistas después de 1810 en Suramérica también incidieron. El Gráfico 2 da cuenta de ese impacto múltiple en el comercio de índigo. Ya en 1817 el gremio de comerciantes guatemaltecos se quejaba de esta manera de la dura situación con la exportación del añil:

19 Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, p. 156.

"Han pasado años desde que... cosechamos más de 1.100.000 libras de (añil)... pero en estos últimos años no pudimos exportarlo a ningún precio; las cosechas tampoco llegan a la mitad de lo que habían sido antes. Existen grandes cantidades, bien almacenadas, en la bodega de Cádiz, y en las de las casas comerciales de esta ciudad y de otras de la administración de rentas, sin que haya ninguna demanda para ellas... En Zacatucarioa hay cinco haciendas abandonadas que tienen 20.000 pesos en préstamos pendientes de pago que le deben al Montepío".²⁰

Como queda evidente en la cita anterior, una parte de los pequeños productores (poquiteros) que enfrentaron la caída de las exportaciones perdieron sus propiedades en manos de los prestamistas. Junto a eso, para enfrentar la guerra, en 1803, la Corona española ordenó a sus colonias en América pagar los préstamos a las instituciones eclesiásticas. Entre 1804 y 1808 Centroamérica envió alrededor de un millón de pesos a la Corona.²¹

¿Cuál fue el efecto de la disminución del comercio del añil en la economía centroamericana de cara a la independencia? El progresivo desplome del añil después de 1800, hizo que toda la dinámica económica que se había desarrollado después de 1750 experimentara una profunda crisis. Todos los productores engarzados de alguna manera a la producción de añil, desde los ganaderos de Honduras y Nicaragua, los mineros de Tegucigalpa y los productores de telas de Guatemala, experimentaron los efectos de la caída del añil. En Honduras, la ganadería dependía de los préstamos de la Iglesia, por lo que los ganaderos debieron vender sus hatos para encarar sus deudas. Wortman ha indicado que el ganado de Honduras se redujo en un 40%, al tiempo en que se produjo una decadencia de la minería de plata.²² Pero esta crisis en el centro de la producción de añil le dio cierta libertad a regiones como Costa Rica, en donde se posibilitó el comercio ilícito con los ingleses y sus colonias en el Caribe. Así, la crisis del añil marcó el final del dominio de los mercaderes de Guatemala sobre las otras regiones del reino.²³

Ese era el panorama económico que vio la independencia política en 1821 en Centroamérica. ¿Tuvo algún impacto sobre la economía ese evento político? Hace varios años, Héctor Lindo-Fuentes señaló que el impacto de la independencia se podía visualizar en la liberalización de la actividad comercial y en el acceso a fuentes de crédito provenientes de Belice.²⁴ Luego, Rodrigo Quesada señaló que la inserción centroamericana en el mercado mundial tuvo tres etapas claramente definidas: la primera se denomina "inserción formal" al mercado mundial (1821-1851) y en ella el objetivo central consistió en vincularse con el mercado mundial mediante el comercio inglés; la segunda, denominada "inserción real" al mercado mundial (1851-1881), se caracterizó por la existencia de un

20 Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, p. 239.

21 Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, p. 239.

22 Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, p. 240.

23 Solórzano Fonseca, "Los años finales de la dominación española (1750-1821)", pp. 46-48.

24 Héctor Lindo-Fuentes, "Economía y sociedad (1810-1870)", Héctor Pérez Brignoli (editor), *Historia General de Centroamérica*, Tomo III: De la Ilustración al Liberalismo (España: Ediciones Siruela S.A., 1993), pp. 141-201, especialmente pp. 156-157.

mercado mundial segmentado, en el cual Gran Bretaña ya no era exclusiva y, finalmente, la tercera etapa se denomina "inserción imperialista" (1881-1915) y en ella el comercio de Centroamérica estuvo dominado por la relación con los Estados Unidos.²⁵

La liberalización, es cierto, se consumó con la independencia pero el proceso de decaimiento del poderío de los comerciantes de Guatemala había estado ocurriendo desde principios del siglo XIX. El asunto del crédito es fundamental, porque inmediatamente después de la independencia se convirtió en un factor esencial para tratar de impulsar los dos proyectos políticos efectivos, al descomponerse el dominio colonial en Centroamérica: el de la construcción de una República Federal de Centroamérica y el de erección de Estados a partir de las antiguas provincias coloniales, que dio origen a los cinco países que tradicionalmente se han tipificado como conformadores de la América Central.

La Federación Centroamericana existió desde 1824 hasta 1839, pero no funcionó correctamente como estructura política y lo que generó fue una tremenda animadversión en el norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) que produjo una violenta guerra civil entre 1826 y 1829. En términos económicos, la Federación nació desfinanciada y condenada a tener más gastos que ingresos. Esto ocurrió no solo porque la Federación heredó las deudas de gobierno colonial, que procedían de los juros (obligaciones del Estado) y de los préstamos tomados de las instituciones coloniales como la Casa de la Moneda de la ciudad de Guatemala, sino también por la deuda generada por préstamos procedentes de los capitales eclesiásticos y las deudas internas producidas por el ejército mexicano mientras estuvo en Centroamérica hasta 1823. A esos préstamos se añadieron los hechos forzosamente por el gobierno liberal, que estuvo en el poder durante los años de guerra civil de 1826 a 1829.²⁶ A esos problemas se unían una incapacidad de crear un eficiente sistema tributario y la existencia de una cada vez más pesada estructura hacendaria sobre los Estado miembros.²⁷

El déficit generado por esta situación se trató de enfrentar por medio del empréstito interno y externo. Los préstamos internos que hizo la República Federal fueron de tres tipos: la retención parcial de sueldos y pensiones, la confiscación de dinero de cajas especiales (como las de las rentas de tabacos) y los préstamos forzosos con ciudadanos

25 Quesada, Rodrigo, *Recuerdos del Imperio*, (Heredia: EUNA, 1998): 64-65.

26 Reinhard Liehr, "La deuda interna y externa de la República Federal de Centroamérica, 1823-1839", *Estudios. Revista de Antropología, Arqueología e Historia* (Guatemala), 2003, pp. 1-29, especialmente p. 12. Ver también: Robert S. Smith, "Financing the Central American Federation, 1821-1838", *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 43, N.º 4 (November, 1963), pp. 483-510.

27 Rafael Obregón Loría, *Costa Rica en la Independencia y en la Federación* (San José: Editorial Costa Rica, 1977), pp. 147-232; Ana María Botey, *La República Federal (1823-1842)* (San José: Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica, fascículo N.º 8, 1994); Andrés Townsend Ecurra, *Las Provincias Unidas de Centroamérica. Fundación de la República* (San José: Editorial Costa Rica, 1973). Rodrigo Facio Brenes, *Trayectoria y Crisis de la Federación Centroamericana* (San José: Imprenta Nacional, 1949).

particulares.²⁸ Lo otro que hizo la Federación fue pedir un préstamo a una casa bancaria inglesa en 1824 del cual recibió la suma 322.472 pesos.

La deuda interna generada por la Federación Centroamericana, puede verse en el Cuadro 1. Es claro en esa tabla que en el periodo que se ubica desde la declaración de la independencia hasta la formación de la Federación, se acumuló la mayor cantidad de deuda interna que subió después de la guerra civil de 1826-1829. En el caso de la deuda externa, la Federación contactó desde 1824 a una casa prestamista inglesa, para hacer un préstamo del que llegó poco dinero a la región, apenas 322.472 pesos. De ese dinero, Liehr ha identificado que 193.182 pesos se gastaron de la siguiente manera: 25.525 pesos (14,6%) en la amortización de los préstamos internos, 127.301 pesos (65,9%) en el pago de sueldos y viáticos militares así como en la compra de armas y pertrechos para el ejército federal, 25.525 pesos (13,2%) para viáticos y sueldos de diplomáticos de la Federación en el extranjero, 12.032 pesos (6,2%) de aporte a la Casa de la Moneda para la habilitación de las siembras de tabaco cerca de la villa Santa Rosa y 90 pesos (0,1%) para gastos administrativos menores en relación con el préstamo.²⁹ Como se puede ver en ese desglose, en el caso de la Federación Centroamericana se visualiza lo apuntado por Carlos Marichal con respecto a estos primeros préstamos hechos por las nacientes repúblicas latinoamericanas, en el sentido de que esa primera deuda externa iba dirigida hacia objetivos precisos que intentaban consolidar la independencia y fomentar la construcción de los nuevos Estados y sus ejércitos.³⁰ El problema de la República Federal de Centroamérica es que se combinaron las dos deudas, la interna y la externa, para tratar de sacar a flote un proyecto que claramente no resistiría por mucho tiempo, porque se mostraba sumamente débil desde el principio. Al final, la Federación se deshizo y la deuda externa se repartió entre los Estados que la componían. La cantidad de deuda final se fijó en 163.000 libras esterlinas u 816.500 pesos, que debieron ser cancelados por los Estados soberanos de acuerdo a la manera en que lo indica el Cuadro 2. Así, la experiencia de la Federación produjo la primera deuda de los Estados centroamericanos que salieron de la independencia.

El cambio político de la independencia, ofreció pocas cosas nuevas para los productores en Guatemala en las primeras dos décadas de libertad política. Allí, el producto que se colocó como propulsor económico después de 1821 y hasta la década de 1860 fue la grana o cochinilla, un insecto que se utilizaba para producir otro tinte y cuya explotación se concentró en Amatitlán. La producción de grana se elevó en la década de 1830 (ver Cuadro 3) y sirvió para desarticular la relación de compra de añil a El Salvador que hacían los comerciantes guatemaltecos, puesto que los salvadoreños comenzaron a transar directamente con los compradores y los guatemaltecos se

28 Liehr, "La deuda interna y externa de la República Federal de Centroamérica, 1823-1839", pp. 13-14.

29 Liehr, "La deuda interna y externa de la República Federal de Centroamérica, 1823-1839", pp. 21-22.

30 Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina* (Madrid: Alianza Editorial, 1988), p. 47.

Cuadro 1
Deuda interna de la Federación Centroamericana, 1821-1831

Año	Monto de la deuda
1821	3.138.451 pesos y 3 ½ reales
1823	3.583.576 pesos y 2 ¾ reales
1829	4.347.437 pesos y 3 reales
1831	4.420.649 pesos y 5 ¾ reales.

Fuente: Reinhard Liehr, "La deuda interna y externa de la República Federal de Centroamérica, 1823-1839", *Estudios. Revista de Antropología, Arqueología e Historia* (Guatemala), 2003, p. 15.

Cuadro 2
División del capital de la deuda externa de la Federación Centroamericana

Estado	Dozavos	Pesos	Año del arreglo
Guatemala	5/12	338.245	1856
Honduras	2/12	136.085	1867
El Salvador	2/12	136.085	1860
Nicaragua	2/12	136.085	1874
Costa Rica	1/12	70.000	1840
Total	12/12	816.500	

Fuente: Reinhard Liehr, "La deuda interna y externa de la República Federal de Centroamérica, 1823-1839", *Estudios. Revista de Antropología, Arqueología e Historia* (Guatemala), 2003, p. 23.

concentraron en la exportación de la cochinilla.³¹ Entre 1821 y 1850, el principal mercado para la grana guatemalteca fue Gran Bretaña, teniendo su punto máximo de comercialización en el quinquenio 1841-1845, cuando alcanzó el 67,3% de las exportaciones totales de Centroamérica al Reino Unido.³² No obstante, en 1863, al escribir su *Reseña de la Situación General de Guatemala*, Enrique Palacios (quien firmaba como Pío Casal) indicó que luego de 1849 comenzó a producirse una enfermedad en los insectos que impactó casi en su totalidad las cosechas de 1852 y 1853. Palacios indicó, sin embargo, que las pérdidas sirvieron para elevar desproporcionadamente el precio de la grana, lo cual motivó a muchos productores y especuladores a embarcarse en el impulso a nueva cosecha en 1854 que fue bien pagada, pero el impulso que eso ocasionó para una mejor cosecha en 1855, no se compensó con un buen precio ese año.³³ Aún así, como se observa en el Cuadro 4,

31 Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, pp. 330-331.

32 Carlos Sánchez Silva y Miguel Suárez Bosa, "Evolución de la producción y el comercio mundial de la grana cochinilla, siglos XVI-XIX", *Revista de Indias*, Vol. LXVI, N.º 237 (2006), pp. 473-490, especialmente p. 484.

33 Pío Casal, *Reseña de la situación general de Guatemala, 1863* (Guatemala: Academia de Geografía e Historia de Guatemala, 1981), pp. 36-38, nota 1.

Cuadro 3
Producción de grana en Guatemala, 1830-1838

Año	Cantidad (libras)	Precio (pesos)
1830	70.000	140.000
1831	90.000	
1832	N.A.	
1833	120.000-150.000	180.000-225.000
1834	180.000	275.000
1835	600.000-700.000	

Fuente: Miles L. Wortman, *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840* (San José: Banco Centroamericano de Integración Económica, 1991), p. 331

Cuadro 4
Producción de grana en Guatemala, 1851-1862

Año	Cantidad (libras)	Precio (pesos)
1851	2.041.050	1.231.780
1852	680.100	568.150
1853	325.450	312.850
1854	2.587.200	1.757.500
1855	1.210.360	986.560
1856	1.782.550	1.381.240
1857	1.470.140	1.017.270
1858	2.018.440	1.407.410
1859	1.786.670	1.222.680
1860	1.676.160	1.274.240
1861	1.539.780	788.630
1862	1.659.185	837.986

Fuente: Pío Casal, *Reseña de la situación general de Guatemala, 1863* (Guatemala: Academia de Geografía e Historia de Guatemala, 1981), p. 38.

la producción de cochinilla se mantuvo alta, aunque oscilante, todavía a finales de la década de 1850 y a principios de la década de 1860.

En el caso de El Salvador, el añil siguió teniendo el papel preponderante después de la independencia y hasta la década de 1870. Honduras y Nicaragua, por su parte, también continuaron enfocándose en las producciones que les habían generado beneficios al final del periodo colonial: la ganadería y la minería, aunque también esas actividades se combinaban con la explotación de maderas y de zarzaparrilla.³⁴

34 Lindo-Fuentes, "Economía y sociedad (1810-1870)", pp. 170-171.

Probablemente el caso de una economía más dinámica después de la independencia sea el de Costa Rica. En ese país, los cambios sufridos por la dinámica comercial colonial, sobre todo la abolición del mercado controlado por el Imperio español, generaron un primer impacto importante: la apertura del "comercio libre" con Chile y Perú, actividad que ha sido estudiada de manera amplia y convincente por el historiador Jorge León. Según este autor:

"Esto ocurrió primero en Chile, después de 1817 y en Perú después de 1821, cuando esos países lograron eliminar las restricciones que las políticas predominantemente mercantilistas de la corona española les habían impuesto. En la rapidez con que se adoptaron estas políticas de libre comercio, tuvieron mucha influencia, sin duda, los comerciantes ingleses y norteamericanos que desde alrededor de 1870 habían iniciado un comercio no legal con Chile y Perú, como resultado de la búsqueda de nuevos mercados...El entronque de Costa Rica con esa vasta red comercial se inició poco después de 1821, por medio de navíos ingleses que comenzaban a frecuentar las costas centroamericanas".³⁵

Por el lado del Atlántico/Caribe, este tipo de comercio se originó en el período colonial y aumentó después de 1821, pues los comerciantes de Jamaica cambiaron el "contrabando" por el comercio legal con Costa Rica. Algunos comerciantes nacionales, entre ellos J. R. Mora, viajaron a Jamaica para consolidar vínculos comerciales. Los productos intercambiados desembarcaban en Moín; de allí se trasladaban en bote y mula a Matina, para luego ser llevados a Cartago por tierra. Una vía alternativa consistía en desembarcar en San Juan del Norte y luego, por cabotaje, llegar a Matina.

Por el Pacífico, Puntarenas y Caldera tuvieron el mayor movimiento comercial, debido a los problemas de transporte hacia el Caribe. León ubica dos períodos representativos para esta coyuntura de tráfico marítimo. En el primero, comprendido entre 1822 y 1833, el tráfico marítimo procedente de El Callao y Guayaquil era mayoritario, el tráfico de Centroamérica representaba el tráfico intermedio, y el flujo comercial minoritario se daba con Panamá. La cuarta parte de estas naves salían de Puntarenas con rumbo a Europa o a la costa este de los Estados Unidos; casi la tercera parte iba a puertos centroamericanos, y el resto a El Callao, Chile y Guayaquil.

Ante este panorama general, es importante recalcar que "...existía un tráfico de cabotaje a los demás puertos de la República Federal. Esto se realizaba con pequeñas naves de menos de 100 toneladas, que llevaban tabaco, sebo y cueros y traían textiles de lana y algodón de Guatemala y El Salvador. En menor escala, algo similar sucedía con el tráfico de Panamá y Chiriquí."³⁶

35 Jorge León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900* (San José: EUCR, 1997), pp. 54-55.

36 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 64.

En el siguiente período, 1834-1843, el cambio fundamental residió en el inicio de la exportación cafetalera en gran escala, de allí que el incremento del tráfico marítimo con Valparaíso fue la característica determinante, en el contexto de una aparente decadencia de este tipo de comercio en la década de 1830, la cual no ha podido ser documentada debidamente. Aún así, el "...comercio con Centroamérica continuó siendo el segundo en importancia, gracias al comercio de cabotaje. Con Panamá, sin embargo, hubo reducción del tráfico, lo mismo que con México, Guayaquil y El Callao".³⁷

Pero ¿qué productos intercambiaba Costa Rica en la primera mitad del siglo XIX? En Costa Rica, después de 1821 se dio una continuidad en la composición de las exportaciones con respecto al período colonial, pues el tabaco continuó como monopolio en la época de la República Federal y, además, se exportaron cueros y sebo. Sin embargo, ya desde esta época, lo que trazó un rasgo que se mantuvo hasta finales del siglo XIX, a pesar de los éxitos comerciales del café³⁸, fue la tendencia a diversificar este patrón comercial. En este sentido, León plantea que "...desde el comienzo de la vida independiente se vio la necesidad de diversificar los productos de exportación, al punto que el gobierno...ofreció premios para estimular la actividad de los comerciantes en ese sentido. Así, por ejemplo, en 1824 la Junta Gubernativa contrató con dos hacendados el suministro de carne seca, para enviarla al Perú en la nave Tritón. Ese embarque fue realizado, pero, aparentemente, con poco éxito, pues no fue repetido."³⁹

Entre 1820 y 1830, el tabaco dominó las exportaciones (ver Cuadro 5) pero la renta se captó en la República Federal, por eso aparece en los registros oficiales de Costa Rica después de 1841, "...e inclusive [Braulio Carrillo]...había utilizado el tabaco producido en el país para pagar su proporción de la deuda federal centroamericana con Gran Bretaña, debido a que ese tabaco se entregó al vicecónsul inglés en Realejo en dos partidas anuales (en 1839 y 1840) no fue sino hasta el año siguiente cuando se comenzó a registrar como producto nacional. En todo caso, el tabaco debió alcanzar su máximo nivel de producción y exportación alrededor de 1833-34, y luego esa actividad tendió a declinar".⁴⁰

Por otra parte, las contribuciones generadas por la exportación de metales preciosos y de madera de tinte (palo de brasil) no fueron despreciables, aunque se manifestaron como ciclos de corta duración. La exportación de oro y plata, cuyo seguimiento detallado es muy difícil por la falta de fuentes y la naturaleza del comercio, fue posible por

37 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 65.

38 Ronny Viales, "Las bases de la política agraria liberal en Costa Rica. 1870-1930. Una invitación para el estudio comparativo de las políticas agrarias en América Latina", *Diálogos* (Costa Rica). Vol. 2, N.º 4 (julio-octubre 2001). En: <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/>

39 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, pp. 65-66.

40 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 66.

Cuadro 5
Costa Rica: exportaciones por producto, 1833-1843 (en miles de pesos)

Producto	1833	1839	1841	1842	1843
Tabaco	n.d.	n.d.	87,6	25,9	31,5
Cueros	24,3	4,0	4,9	-----	2,7
Palo de Brasil	120,6	0,4	0,3	n.d.	-----
Madera	0,3	0,4	-----	-----	0,5
Dulce de caña (Chancaca)	11,8	23,4	19,8	15,3	5,1
Café	9,8	31,1	115,0	132,9	201,5
Oro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Zarzaparrilla	9,7	0,9	0,6	n.d.	-----
Concha	1,9	n.d.	0,5	-----	-----
Carey	3,6	1,0	n.d.	n.d.	-----
Cochinilla/añil	0,4	n.d.	3,5	n.d.	3,4
TOTAL	18,1	60,7	255,2	180,5	243,1

n.d.: No disponible el monto, pero sí se exportó.

-----: No exportado.

Fuente: Jorge León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900* (San José: EUCR, 1997), p. 67.

la habilitación de minas en la Sierra del Aguacate, desde 1821. El Estado tuvo la intención de controlar esta producción para favorecer el desarrollo de la moneda, específicamente para acuñar moneda, y cumplió este objetivo en 1829; pero "...la mayor parte del oro y la plata salía de contrabando, para pagar las importaciones. La magnitud de ese contrabando no se conoce, aunque un cónsul inglés estimaba que, a mediados de la década de 1830, alcanzaba 300.000 pesos por año. En todo caso, la exportación no registrada de oro explica, en gran medida, cómo el país lograba satisfacer sus necesidades de importaciones, con una base tan débil de exportaciones fundadas en el dulce, los cueros y el tabaco. El punto principal de salida de metales fue Matina, pues el pequeño volumen y peso de estos (300.000 pesos correspondían a unos 710 kilos, al precio del oro en 1833) los hacía fácilmente transportables a lomo de mula. Además, Matina tenía conexiones más directas con Jamaica, Nueva York y Europa, sede de los comerciantes que suministraban las manufacturas importadas, quienes probablemente exigían el pago en moneda o metal de oro".⁴¹

La situación de las minas se manejó sobre la base de silencios. Por ejemplo, en junio de 1844, un articulista del *Mentor Costarricense* señalaba lo siguiente:

41 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 66.

"El primer rayo de prosperidad que brilló para Costa-rica (sic), salió de las entrañas del Aguacate, i sin embargo apenas se conoce ahora el estado de sus labores. Después de la agricultura, la riqueza del país consiste en sus minas, porque su industria fabril es todavía mui insignificante, i su comercio reducido a la exportación de sus frutos. Sabemos que últimamente se han denunciado varias vetas auríferas en el Monte Aguacate, i que algunas minas antiguas se trabajan con buen éxito; mas en ningún documento público encontramos noticias de sus rendimientos, i bajo este concepto exitamos (sic) a los interesados i directores de tales empresas, para que se dignen suministrarnos los datos que tengan a bien con el objeto de insertarlos en nuestras columnas".⁴²

El palo de Brasil –que tuvo un ciclo de exportación entre 1827 y 1835, favorecido por la demanda de tintes naturales por la producción textil europea– no permite un seguimiento detallado por problemas de fuentes, pero sí es posible vincularlo con la demanda europea; además, hacia 1827 se cobró un impuesto de 1 real por tonelada extraída, lo que indica la importancia que había adquirido este ciclo comercial para esa fecha. El año mejor documentado es 1833, pues existe constancia de la exportación de 3.000 toneladas del producto, con destino a Inglaterra o Nueva York. Nicoya poseía la mayor concentración de brasiles, pero al funcionar como un ciclo extractivo, la sobreexplotación atentó contra su sostenibilidad. Jorge León señala que esta decadencia se superó, no con tanto éxito, luego de un período de recuperación:

"...en 1839, solo una nave reportó sacar palo de brasil. Los comerciantes de este producto se desplazaron al norte: primero a Nicaragua y más tarde, hacia 1848, hasta la costa de México. Aunque la demanda mundial de palo de brasil continuó aumentando (tanto así que el máximo de suministro no se alcanzó sino hasta en 1890), Costa Rica, que había agotado sus bosques de esa especie, solo pudo reanudar la producción muchas décadas después, hacia 1870-80. El palo de brasil tuvo entonces un auge breve (entre 1827-34), pero para el número reducido de comerciantes nacionales que participaron en su extracción, los ingresos obtenidos con su venta fueron muy sustanciosos".⁴³

Este sector de comerciantes no ha podido ser identificado de manera detallada y será interesante determinar, en el futuro, los vínculos –las redes– existentes entre ellos y los exportadores de oro y plata.

Otro producto de exportación interesante fue el dulce de caña o chancaca, que tenía como destino los mercados de Perú y Chile. La producción de Costa Rica compitió con la de El Salvador y la de Guatemala. Durante la década de 1830, el producto aportó entre un 10% y un 35% del total de las exportaciones, pero a inicios de la década de 1840 su importancia había caído. Jorge León plantea que este fue uno de los intentos de diversificación de las exportaciones en el período precafetalero.⁴⁴

42 *Mentor Costarricense* (Costa Rica) N° 53 (8 de junio de 1844). En: Comisión de Conmemoraciones Históricas. *Mentor Costarricense 1842-1846*. (San José: La Comisión, 1978), p. 180.

43 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 68.

44 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p.68.

Con respecto a las importaciones,⁴⁵ las fuentes dejan muchos vacíos, que se complementan con la evasión fiscal provocada por el “contrabando”. Por lo tanto, los registros de aduanas son poco detallados. Según León, desde “...la época colonial se importaban productos básicos de consumo como ropa, telas, licores, muebles y herramientas. En la época posterior a la independencia, el comercio de importación aumentó sensiblemente, gracias tanto a la libertad de comercio como a los crecientes ingresos de la población. Aparte el aumento en la cantidad de los artículos de consumo mencionados anteriormente, se observó también un incremento en la importación de bienes de inversión, especialmente maquinaria, los cuales permitieron aumentar la capacidad productiva nacional”⁴⁶

De acuerdo con Clotilde Obregón:

“Según un cálculo aproximado, Costa Rica, en 1847, tenía unos 100.000 habitantes. Su extensión no se conocía con exactitud, pero era mayor que la actual, pues el país no había sufrido la segunda usurpación por parte de la República de Colombia. El propio presidente...[José María] Castro le calculaba una superficie de 80.000 kilómetros cuadrados. Políticamente el país se dividía en cinco Departamentos: San José, Cartago, Heredia, Alajuela, Guanacaste y una Comarca, Puntarenas. Más tarde, la Constitución de 1848 acordó dividir el territorio de la República en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos...San José, la capital del país, era en ese tiempo una ciudad pequeña, casi una aldea, constituida por unas pocas manzanas y totalmente rodeada de cafetales. Ya la agricultura del café había tomado auge...”⁴⁷

De acuerdo con Jorge León, el rápido desarrollo del comercio exterior puede catalogarse como el acontecimiento económico más relevante del siglo XIX, pues transformó una economía de subsistencia, poco ligada al comercio exterior, en una economía:

- dependiente de los mercados internacionales
- que generó divisas abundantes
- que aumentó el ingreso y la capacidad de consumo nacional⁴⁸

45 Por ejemplo, en 1890 se puede constatar la siguiente estructura de bienes importados por Costa Rica. En *productos alimenticios*: arroz, azúcar, cacao, ganado vacuno, harina de trigo, trigo, manteca, maíz y otros, con un valor de 1.157.000 pesos (17% de las importaciones). En *licores*: cerveza, vinos y otros licores, con un valor de 610.000 pesos (9% de las importaciones). En *textiles, ropa hecha, sombreros y cuero*: textiles y ropa, sombreros, calzado, mercería y sacos para café, con un valor de 2.230.000 pesos (30% de las importaciones). En *productos de consumo perecederos*: papel y artículos de papel, drogas y medicinas, y tabaco, con un valor de 405.000 pesos (6% de las importaciones). En *productos de consumo duraderos*: productos metálicos para construcción e industria, madera y muebles, con un valor de 410.000 pesos (6% de las importaciones). En *maquinaria, equipos y herramientas*: efectos para el ferrocarril, materiales de ferretería, equipos y herramientas y maquinaria, con un valor de 861.000 pesos (13% de las importaciones). En *insumos para industria y materias primas*: alcohol, productos químicos y materias primas, con un valor de 184.000 pesos (3% de las importaciones). Finalmente, *otros productos importados*, con un valor de 758.000 pesos (12% de los 6.615.000 pesos que estuvieron marcadamente dominados por las importaciones no productivas). Para mayores detalles: León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 135 y siguientes.

46 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 70.

47 Clotilde Obregón, *Costa Rica: relaciones exteriores de una república en formación 1847-1849* (San José: Editorial Costa Rica, 1984), p. 18.

48 Según Jorge León: “La demanda interna de otros productos fue creciendo, pero durante la mayor parte del siglo XIX, pudo satisfacerse sin problemas, gracias a la creciente disponibilidad de ingresos de la población (...) en las décadas de 1880 y 1890, como consecuencia de políticas fiscales imprudentes y en parte también como resultado de las inversiones en el ferrocarril al Atlántico, el país

- que financió la importación de bienes (sobre todo manufacturados) que no se producían en el país
- con una demanda creciente de empleo, particularmente por el impulso del cultivo y la cosecha del café
- con un ensanchamiento de las vías de comunicación
- con un proceso de colonización agrícola activo, en el que también participaron inmigrantes extranjeros.⁴⁹

Esta interpretación es bastante detallada, pero no coincidimos plenamente con la visión de la economía precafetalera tipificada por la subsistencia, tal y como el mismo León demuestra en sus publicaciones. Tampoco coincidimos con la imagen construida por Clotilde Obregón, para quien el "...pueblo costarricense fue desde sus orígenes muy homogéneo y las diferencias sociales nunca crearon tensiones violentas. Los miembros de la clase acomodada trataban a los demás de igual a igual".⁵⁰

Sin duda, todos estos indicadores de crecimiento económico estuvieron acompañados por diversos problemas, tales como:

- el surgimiento de un nuevo sector social dominante.⁵¹
- la dependencia socioeconómica de los vaivenes del mercado internacional, sobre todo en términos de los precios del café.⁵²
- la no modernización de otros sectores agrarios y pecuarios.
- la baja en la producción de alimentos.⁵³

entró en un período de alza de precios sustancial. Además, se produjo una caída en el precio de la plata, a escala mundial, lo cual devaluó fuertemente el precio de la plata nacional y elevó el precio de los bienes importados." León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 306.

- 49 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 303.
- 50 Obregón, *Costa Rica: relaciones exteriores de una república en formación 1847-1849*, p. 25. Para una versión alternativa, cf.: Ronny Viales (editor), *Pobreza e historia en Costa Rica. Determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950*. (San José: EUCR, 2005).
- 51 En opinión de Lowell Gudmundson, con "(...) la independencia, y hasta cierto punto aún antes, la élite local comenzó a modificar la estructura económica heredada de los tiempos coloniales. Se fueron removiendo gradualmente los obstáculos a la apropiación privada de la tierra, y se dieron claros intentos para estimular la agricultura de exportación de diversas especies, sobre todo entre los que tenían riqueza e influencia política". Lowell Gudmundson, *Costa Rica antes del café*. (San José: Editorial Costa Rica, 1990), p. 15.
- 52 Jorge León señala que los precios del café mostraron una tendencia a la alza después de 1849, mientras que los precios de los bienes manufacturados tuvieron una tendencia a la baja entre 1865 y 1897. De esta situación se desprende que "(...) las condiciones de intercambio fueron favorables para los países exportadores de café. La alta dependencia del café como principal producto de exportación de Costa Rica, a partir de la década de 1840, debe haber resultado en que los términos de intercambio para nuestro país fueran, en general, favorables. Y es probable que, por la caída de precios de las manufacturas desde 1815, esas condiciones hayan sido favorables al país durante prácticamente todo el siglo XIX". León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, pp. 306 y 308.
- 53 Según datos de Jorge León, de un nivel de autoabastecimiento de granos básicos de casi el 95% a inicios de la década de 1880, se pasó a importar cada vez mayores cantidades de grano. Hacia 1890 el autoabastecimiento de granos rondaba el 83% y hacia 1893, el 77%. Las importaciones de granos pasaron de 1.910 TM en 1878, a 1.100 TM en 1883; en 1889 se importaron 4.900 TM y 7.200 en 1893. La hipótesis de León es que el problema se centró en el estancamiento de la producción de granos (maíz, arroz y frijoles) y que dicha situación no se superó sino

Aunque no se ha construido un índice de precios confiable, la evolución del tipo de cambio nos permite aproximarnos al comportamiento de los precios, sobre todo porque Costa Rica contó con una economía abierta, muy concentrada en la dinámica del comercio exterior. Así, entre 1800 y 1880 topamos con una gran estabilidad del tipo de cambio: la libra esterlina osciló entre 4,50 pesos y 5,90 pesos por unidad; pero la situación varió entre 1885, cuando el tipo de cambio subió a 7,60, y 1895, cuando el tipo de cambio subió a 12,10. Entre 1800 y 1895, por efecto de las variaciones en el tipo de cambio, los precios se duplicaron.⁵⁴

En términos monetarios, después de "...1821, mediante el uso de monedas de oro y plata como pago de productos exportados –primero el tabaco y el palo brasil, y luego más abundantemente por el café, se facilitó muchísimo el comercio. También contribuyó a aumentar la circulación de metálico en las dos primeras décadas posteriores a la independencia, la explotación de los minerales del Aguacate; aunque mucha de esa producción de oro salió inmediatamente para cubrir el déficit en la balanza comercial. En las décadas de 1820 y 1830, el bajo grado de monetización no permitió ampliar mucho la actividad comercial, pues lo escaso de las exportaciones obligaba a cubrir parte importante de las importaciones en metálico."⁵⁵

La tensión más importante se produjo en la década de 1840, debido a que el café aún se hallaba en su etapa inicial de exportación y las demandas de bienes importados habían crecido, con lo cual los productos exportados no generaban suficientes divisas. Esta situación cambió después de 1850, pues la exportación cafetalera "...produjo un flujo de divisas constante...[y] terminó el problema apremiante de la escasez de metálico para realizar transacciones comerciales. En el espacio de ocho décadas después de la independencia, el comercio exterior amplió enormemente los ingresos y la demanda, con lo que se completó la monetización de la economía"⁵⁶

hasta la década de 1900, cuando disminuyó el precio del café en el mercado internacional, se desincentivó la producción cafetalera y se pudo dedicar una mayor cantidad de tierras a la producción de granos. León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, pp. 305-306 y 319.

54 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 306.

55 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 304.

56 León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, pp. 304-305. Según León, en ese período, "(...) por la estrecha relación comercial con Chile y Perú, predominaban en el mercado nacional las monedas de oro de esos países, debido a que ambos habían tratado de desvalorar la moneda de plata (en esos países la onza de oro valía 17 pesos, mientras que en el resto de América valía cerca de 16 pesos la onza). El resultado fue que la moneda de plata comenzó a escasear en ambos países, y luego sucedió lo mismo en Costa Rica, pues los pagos comerciales se hacían en moneda de oro durante esa época. El comercio nacional se resintió con esta situación, pues al no existir suficiente moneda de plata, no era fácil realizar las múltiples transacciones pequeñas a que estaban acostumbrados los comerciantes". León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica. 1821-1900*, p. 304.

Conclusión

La independencia política de América Central en 1821, se produjo en un momento de cambio para la economía regional del Istmo. Impulsada por la producción de añil en El Salvador, desde la segunda mitad del siglo XVIII se impulsó una dinámica económica que motivó la aparición de una clase de comerciantes en Guatemala que se colocó en el centro intermediario de las exportaciones e importaciones entre Cádiz, México, Perú y Centroamérica. Esa clase de comerciantes fue la que más se benefició de la producción de índigo. A su vez, la concentración de El Salvador en ese tinte favoreció la ganadería en Honduras y Nicaragua y alentó la producción de telas en Guatemala. Costa Rica entró en esa economía regional de manera tímida con la exportación de tabaco a Nicaragua a finales del siglo XVIII y en las primeras décadas del siglo XIX, pero sus principales relaciones comerciales se establecieron con Panamá y, de forma ilegal, con los ingleses del Caribe.

Esa dinámica económica comenzó a desacelerarse y a entrar en crisis a principios del siglo XIX. El problema estuvo en el producto motor de esa economía, es decir el añil, que tuvo que enfrentar tanto los embates de la naturaleza como los problemas bélicos en los que se embarcó España, además de la falta de una modernización en su producción y la fuerte competencia del añil producido en la India. La crisis en la economía del añil impactó directamente todas las otras actividades que se habían desarrollado alrededor de ese producto lo que hizo que hacia el final de la primera década del siglo XIX, cuando Napoleón invade España y se producen las primeras Juntas en Suramérica, la economía centroamericana experimentara uno de sus peores momentos. Así, la independencia política de 1821 encontró a Centroamérica encarando los embates de la crisis.

El intento de crear una República Federal en Centroamérica tuvo efectos negativos sobre la economía regional. Lo principal a destacar es que la Federación promovió un enfrentamiento tácito en el campo de Marte de posiciones políticas distintas que produjeron una guerra civil que afectó a Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras desde 1826 hasta 1829 y de la cual la producción en esos países fue profundamente afectada. Igualmente, la Federación heredó la deuda interna que se creó al final del periodo colonial y entre 1821 y 1824 y creó una primera deuda externa a partir de ese último año que debieron pagar los Estados soberanos una vez que se deshizo el sueño unionista.

Probablemente, el principal impacto económico de la emancipación política en el Istmo fue la posibilidad de comerciar con libertad. En Centroamérica eso significó el ocaso del poder de la clase comercial de Guatemala sobre los provincianos, quienes aprovecharon y establecieron sus propias relaciones con el mundo. Eso hizo que la dinámica económica regional se rompiera y que los países que nacieron de la independencia se concentraran en encontrar por sí mismos un producto que les diera un

espacio en la economía mundial. Guatemala se concentró en la explotación de la grana y El Salvador insistió con el añil, mientras que Nicaragua y Honduras mantuvieron la ganadería y la minería como sus principales actividades económicas. Costa Rica en cambio, muy pronto apostó por un nuevo producto que la catapultaría al escenario económico mundial a partir de la década de 1830, pero especialmente después de la década de 1840: el café.

Sin duda, la aparición del café será lo más novedoso en términos económicos en la Centroamérica post-independiente. Primero Costa Rica experimentará los beneficios económicos del producto al colocarlo con éxito en el mercado internacional y al afianzar sus lazos comerciales con Gran Bretaña, la potencia económica del momento. Hacia la década de 1850 el café ya había creado una élite productora en el Valle Central de Costa Rica que afianzará la concentración de la economía del país en ese producto.⁵⁷ Luego, ya en la década de 1870 Guatemala, El Salvador, Nicaragua y en menor medida Honduras se unirán a la producción de café.⁵⁸ Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, el banano se unirá a esa economía, pero, como ha señalado Héctor Pérez Brignoli, los beneficios del despegue económico generado por esos productos agrícolas pronto fueron limitados.⁵⁹ Más limitado aún fue el desarrollo social producido por esa transformación económica. De hecho, lo más claro en la región desde la independencia fue la continuidad de la exclusión y la desigualdad social.

57 Sobre el café en Costa Rica ver, entre otros trabajos: Carolyn Hall, *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica* (San José: Editorial Costa Rica, 1976); Mario Samper, *Generations of Settlers: Rural Households and Markets on the Costa Rican Frontier, 1850-1935* (Boulder: Westview Press, 1990); Víctor Hugo Acuña e Iván Molina, *Historia económica y social de Costa Rica, 1750-1950* (San José: Editorial Porvenir, 1991); Lowell Gudmundson, "Campesino, granjero, proletario: formación de clase en una economía cafetalera de pequeños propietarios, 1850-1950", Mario Samper, William Roseberry, y Lowell Gudmundson (editores), *Café, sociedad y relaciones de poder en América Latina* (Heredia: Universidad Nacional, 2001), pp. 183-241.

58 David McCreery, *Rural Guatemala* (Stanford, California: Stanford University Press, 1994); Héctor Lindo-Fuentes, *La economía de El Salvador en el siglo XIX* (San Salvador: CONCULTURA, 2002); Aldo Lauria Santiago, *Una república agraria. Los campesinos en la economía y la política de El Salvador en el siglo XIX* (San Salvador: CONCULTURA, 2003); Julie A. Charlip, *Cultivating Coffee: the Farmers of Carazo, Nicaragua, 1880-1930* (Athens, OH: Ohio University Press, 2002).

59 Héctor Pérez Brignoli, "The Economics of Central America, 1860-1940", Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Volume 1: The Export Age: The Latin American Economics in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries (England: Palgrave, 2000), pp. 85-118, especialmente p. 116.

La felicidad prometida y sus límites. Desarrollo institucional, inclusión/exclusión social y el legado colonial en Centroamérica, 1770-1870

David Díaz Arias*
Ronny Viales Hurtado**

Introducción

El presente artículo es un ensayo historiográfico sobre la relación entre el desarrollo institucional y los orígenes de la inclusión/exclusión social en Centroamérica. Se trata, en ese sentido, de un avance que permita crear las bases para estudiar esos dos elementos. No es un trabajo definitivo, sino propositivo sobre las posibilidades del análisis futuro. Debe concebirse, en ese sentido, como la hoja de ruta que abre un diálogo interesado por comprender las bases de la construcción del Estado moderno en Centroamérica a la luz de la consolidación de sus estructuras institucionales y económico-sociales. Para llegar a ese diálogo, es necesario primero visualizar sus posibilidades y de ese deseo ha nacido este artículo. Así, en la primera parte se hace un repaso de algunos de los principales trabajos y tradiciones de análisis de la construcción del Estado en Centroamérica en las primeras décadas del siglo XIX. Luego presentamos algunas premisas teóricas sobre la problemática de estudio. Finalmente, en la tercera parte exploramos algunas de las problemáticas de la construcción del proyecto institucional republicano y la manifestación de la inclusión/exclusión a partir de la definición de la ciudadanía en el periodo 1770-1870.

Antecedentes

Desde finales del siglo XIX, los estudios sobre la constitución de los estados centroamericanos han enfatizado las experiencias institucionales locales y las luchas internas desembocadas después de la independencia. Así, bajo la égida del

* Profesor de la Escuela de Historia, Director del Posgrado en Historia, e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: DAVID.DIAZ@ucr.ac.cr

** Director de la Escuela de Historia e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: RONNY.VIALES@ucr.ac.cr

liberalismo finisecular, los “historiadores” centroamericanos de finales del siglo XIX, generalmente contratados por los estados de la región, intentaron dar pruebas de los límites coloniales en los que se basaban sus repúblicas y de encontrar una identidad local dentro de esas fronteras con el objetivo de impulsar un proyecto institucional. La mayoría de esos trabajos intentaban explicar los casos particulares del desarrollo institucional de los países centroamericanos, proyectando hacia el pasado la identidad que tenían en el presente o bien aquella identidad nacional que deseaban construir.¹ Dicha identidad, hay que decirlo, no era solamente local sino que podía ser regional.² Desde esa perspectiva liberal además, se enfatizaba el pasado como una época de atraso y sombra, mientras que el presente (finales del siglo XIX) era percibido como una etapa de desarrollo y progreso. En el caso costarricense, Iván Molina había mostrado que los historiadores costarricenses de la época liberal solían imaginar el pasado colonial como un momento de profunda pobreza. Molina resumió muy bien las causas que, según los historiadores liberales, habían producido la pobreza colonial: “La pobreza era el resultado de la ausencia de comercio, y esta última de la inexistencia de metales preciosos, la escasa población indígena (que obligó a los conquistadores y a sus descendientes a cultivar la tierra por sí mismos para no perecer, orientándolos hacia una economía de subsistencia), de las trabas que las autoridades guatemaltecas ponían al comercio de Costa Rica con Panamá y del fracaso de cultivos comerciales como el cacao y el tabaco”.³

Este tipo de estudios liberales continuaron durante las primeras décadas del siglo XX y todavía se extendieron en las décadas de 1950 y 1960, persistiendo en una visión de análisis positivista del pasado y centrado en un entendimiento de la historia como aquella marcada por el hombre-acontecimiento.⁴ Un cambio se produjo, empero, en los siguientes años. Así, después de la década de 1970 el análisis de la construcción de los estados centroamericanos entre 1821 y 1870 retornó con nuevos bríos, pero ahora inspirado por una visión marxista que ponía el acento en el papel de la economía en la constitución de la estructura agraria y de las instituciones estatales centroamericanas⁵ y en un tipo de

- 1 William J. Griffith, “The Historiography of Central America since 1830,” *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 40, N.º 4 (November, 1960), pp. 548-569; Elizet Payne Iglesias, “La Historia Oficial. Orígenes de la Historiografía Liberal Centroamericana (1830-1930),” *Avances de Investigación*, N.º 74 (San José: CIHAC, 1994); Víctor Hugo Acuña Ortega, “La historiografía liberal centroamericana: la obra de Lorenzo Montúfar (1823-1898),” *Historia y Sociedad* (Colombia), N.º 12 (noviembre, 2006).
- 2 Arturo Taracena, “Nación y República en Centroamérica (1821-1865),” ídem y Jean Piel (editores), *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995), pp. 45-61.
- 3 Iván Molina Jiménez, “El legado colonial del Valle Central de Costa Rica: jueces y juicios,” Víctor Hugo Acuña Ortega e Iván Molina Jiménez, *Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)* (San José: Editorial Porvenir, 1991), p. 22.
- 4 Ralph Lee Woodward Jr., “The Historiography of Modern Central America Since 1960,” *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 67, N.º 3 (August, 1987), pp. 461-496.
- 5 Rodolfo Cerdas Cruz, *Formación del estado en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 1967); Julio Castellanos Cambranes, *Introducción a la historia agrícola de Guatemala* (Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, 1978).

historia política que prestaba atención a ciertos actores e instituciones como el ejército, las cortes de justicia, y, especialmente, al poder ejecutivo, evaluando dichas instituciones como parte de un programa de construcción de la hegemonía política en torno del desarrollo del capitalismo.⁶ En la década de 1980 y en la de 1990 aparecieron quizás los trabajos más importantes y de más influencia con respecto a la interpretación de las economías centroamericanas en el siglo XIX y las limitantes de dichas economías, así como el peso de las decisiones político-económicas en la constitución de desigualdades al interior de las sociedades del Istmo.⁷ Junto a esos estudios, han aparecido interpretaciones más generales que pretenden interpretar el desarrollo político-institucional de Centroamérica desde el siglo XIX a partir del análisis del peso de las estructuras agrarias en la construcción de la democracia.⁸

Dentro de esa producción, el periodo 1750-1850 ha recibido cierta atención, especialmente por el interés de vislumbrar el derrumbamiento del poder colonial español.⁹ En ese sentido, las Reformas Borbónicas han sido estudiadas y también ha sido analizada la construcción de redes de poder en el nivel local (de cabildos y gobernaciones) y regional, así como el cambio en el discurso político producido por la independencia.¹⁰ Pero

- 6 Algunos ejemplos de esta tradición son: Jorge Luján Muñoz, *La Independencia y la Anexión de Centroamérica a México* (Guatemala: Serviprensa, 1982); Julio César Pinto Soria, *Centroamérica: de la colonial al estado federal, 1800-1840* (Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala, 1986) e ídem, "La independencia y la Federación, 1821-1840," en *Historia General de Centroamérica*, tomo III (Madrid: Ediciones Siruela, 1993).
- 7 Entre esos trabajos están: Lowell Gudmundson, *Costa Rica Before Coffee: Society and Economy on the Eve of the Export Boom* (Baton Rouge: Louisiana University Press, 1986); Iván Molina Jiménez, *La alborada del capitalismo agrario en Costa Rica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1988); Iván Molina Jiménez, *Costa Rica (1800-1850). El legado colonial y la génesis del capitalismo agrario* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1991); Mario Samper, *Generations of Settlers: Rural Households and Markets on the Costa Rican Frontier, 1850-1935* (Boulder: Westview Press, 1990); Héctor Lindo-Fuentes, *Weak Foundations: the Economy of El Salvador in the Nineteenth Century* (Berkeley: University of California Press, 1990); David McCreery, *Rural Guatemala, 1760-1940* (Stanford: Stanford University Press, 1994); Darío A. Euraque, *Reinterpreting the Banana Republic: Region and State in Honduras 1870-1972* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996); Julio Castellanos Cambranes, *Coffee and Peasants: the Origins of the Modern Plantation in Economy in Guatemala, 1853-1897* (Stockholm: Institute of Latin American studies, 1985); Julio Castellanos Cambranes, *500 años de lucha por la tierra: estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala* (Guatemala: IIES, 1992); Aldo Lauria-Santiago, *An Agrarian Republic: Commercial Agriculture and the Politics of Peasant Communities in El Salvador, 1823-1914* (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1999). También fue importante la contribución de varios autores reunidos en: Víctor Hugo Acuña Ortega (editor), *Historia General de Centroamérica: Las Repúblicas Agroexportadoras*, Tomo IV (Madrid: Ediciones Siruela S.A., 1993).
- 8 Robert G. Williams, *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994); Jeffrey M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge: Harvard University Press, 1997) y James Mahoney, *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001).
- 9 Uno de los trabajos más importantes al respecto es el de Miles L. Wortman, *Government and Society in Central America, 1680-1840* (New York: Columbia University Press, 1982).
- 10 Algunos ejemplos son: Gustavo Palma Murga, "Núcleos de poder local y relaciones familiares en Guatemala a finales del siglo XVIII", *Mesoamérica*, N.º 12 (1986), pp. 241-308; Richmond F. Brown, "Family, Business, and Politics in Bourbon Central America: The Rise of Juan Fermín de Aycinena, 1750-1796" (New Orleans: Ph.D. Dissertation, Tulane University, 1993); ídem, "Dilemmas of a Creole Loyalist: José de Aycinena and Central America's crisis of Independence, 1808-1824," en *Colonial Latin American Historical Review*, Vo. 12, N.º 3 (Summer, 2003), pp. 249-273; Christophe Belaubre, "Elus du monde et élus de Dieu : les familles de pouvoir et le haut clergé en Amérique centrale, 1753-1829" (Toulouse: Tesis de Doctorado, Université de Toulouse-Le

el acercamiento a la cultura política y al proceso de construcción de nuevas identidades políticas ha sido uno de los temas privilegiados en los últimos 15 años.¹¹ Junto a esos trabajos, nuevas investigaciones se han generado sobre el cambio de la política colonial a la política moderna en Centroamérica después de la independencia, con especial énfasis en las elecciones, en la educación, en el mundo de los símbolos y en la cultura política.¹² Al respecto, la obra que ha intentado evidenciar en forma comparativa esas transformaciones en el mundo político centroamericano entre 1750 y 1850 es el libro de Jordana Dym.¹³ El trabajo de Dym constituye un avance significativo en el estudio del istmo, especialmente sobre la política en los cabildos de Guatemala, Sonsonate (El Salvador) y Honduras y el papel de esos gobiernos municipales en la constitución de los proyectos de estados centroamericanos después de la independencia. Este libro además nos brinda un acabado análisis de las discusiones sobre la soberanía de los pueblos y las tensiones entre los cabildos y las gobernaciones en la redefinición de esa soberanía. Dym también le da seguimiento en su estudio a la visión de cómo se pasó de una política colonial gobernada por la pluralidad de los pueblos a una definición del gobierno del pueblo en singular.¹⁴

A pesar de la importante bibliografía ya citada, poco han dicho los estudiosos centroamericanos sobre la forma en que el pasado colonial se afincó en las estructuras políticas que se intentaron construir después de la independencia y en el periodo 1821-1870. Poco también se ha dicho de la manera en que en la construcción de esa nueva institucionalidad y legalidad política republicana, unos grupos sociales quedaron simplemente excluidos o incluidos de maneras diferenciadas, en el acceso a la política

Mirail, 2001); Michel Bertrand, "Poder, negocios y familia en Guatemala a principios del siglo XIX", *Historia Mexicana*, Vol. LVI, N.º 3 (2007), pp. 863-917; María Teresa Giraldez, "Los espacios de la patria y la nación en el proyecto político de José Cecilio del Valle," en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, N.º 1 (1996), pp. 41-81; Víctor Hugo Acuña, "Las concepciones de la comunidad política en Centroamérica en tiempos de la independencia (1820-1823)", *TRACE*, N.º 37 (jun 2000), pp. 27-40.

- 11 David Díaz Arias y Víctor Hugo Acuña Ortega, "Identidades nacionales en Centroamérica: bibliografía de los estudios historiográficos", *Revista de Historia* (Costa Rica), N.º 45 (enero-junio del 2002), pp. 267-283.
- 12 Entre algunos de esos trabajos se encuentran: Teresa García Giraldez, "Los espacios de la patria y la nación en el proyecto político de José Cecilio del Valle", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22 (1), 1996, pp. 41-81; Hugo Vargas, "Procesos electorales y luchas de poder en Costa Rica. Estudio sobre el origen del sistema de partidos (1821-1902)" (San José: Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1996); Jordana Dym y Christophe Belaubre (editores), *Politics, Economy, and Society in Bourbon Central America, 1759-1821* (Boulder: University Press of Colorado, 2007); Ana Margarita Gómez y Sajid Alfredo Herrera (editores), *Los rostros de la violencia: Guatemala y El Salvador, siglos XVIII y XIX* (San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2007); Ethel García Buchard, *Política y estado en la sociedad hondureña del siglo XIX (1838-1872)* (Tegucigalpa: Instituto Hondureño de Antropología e Historia, 2008); David Díaz Arias, *La fiesta de la independencia en Costa Rica, 1821-1921* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007); Xiomara Avendaño Rojas, *Elecciones indirectas y disputa del poder en Nicaragua: el lento camino hacia la modernidad* (Managua: Lea Grupo Editorial, 2007); Xiomara Avendaño Rojas, *Centroamérica entre lo antiguo y lo moderno: institucionalidad, ciudadanía y representación política, 1810-1838* (Castellón de la Plana: Universitat Jaume I, 2009).
- 13 Jordana Dym, *From Sovereign Villages to National States: City, States, and Federation in Central America, 1759-1839* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 2006).
- 14 Jordana Dym, "Our Pueblos, Historical with no Central Unity": Municipal Sovereignty in Central America, 1808-1821", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 86, N.º 3 (August, 2006), pp. 431-466.

tanto como en el futuro socioeconómico. Es en ese intersticio entre lo institucional-político y la inclusión/exclusión-desigualdad social y económica, donde nos interesa centrar nuestra discusión. Pero para poder aproximarse a la construcción de la inclusión/exclusión y de la continuidad del pasado colonial, es necesario desarrollar una visión teórica de la cual partir para entender ambos procesos de manera articulada.

Inclusión/exclusión, desigualdad social y cambio institucional

La inclusión/exclusión y la desigualdad socioeconómica generada por el sistema de producción capitalista es un tema recurrente en las ciencias sociales. No obstante, como ha apuntado Minor Mora, no es sino hasta el siglo XVIII cuando se deslindan con claridad las dos principales (y antagonistas) aproximaciones al origen de la desigualdad: la perspectiva liberal y la crítica marxista.¹⁵ La corriente liberal, que incluye a autores como Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Francis Edgeworth, Wilfredo Pareto y John Rawls,¹⁶ plantea que el desarrollo del capitalismo ha impulsado una continua tendencia a la erradicación de la desigualdad creada por anteriores modelos de explotación (como la esclavitud) y ha creado las bases para que sea solamente una desigualdad "natural" la que determine las diferencias en el éxito económico de los individuos. Mora lo resume bien:

"En su perspectiva [la de los liberales], existe un orden natural de diferenciación entre individuos (en razón de la desigual distribución de las dotaciones, inteligencias, habilidades, etc.) el cual solo puede ser preservado por medio de la competencia justa y libre. La sociedad sería una resultante de los requerimientos que se impone a los individuos, en su lucha por la conformación de un nivel de desarrollo superior. En tanto tal, la sociedad, entendida como procesos de cooperación y coacción social, y como una resultante de la agregación de acciones individuales, debe crear las condiciones institucionales para que dicha competencia tenga lugar. Puesto que el orden institucional en que se sustenta este esfuerzo proviene de un imperativo natural, se considera que las desigualdades sociales tienen un fundamento natural. De donde se desprende que la supresión de las desigualdades sociales opera en contra del logro de un mayor nivel de desarrollo social e individual, base sobre la cual se sustenta el movimiento histórico hacia una mayor equidad".¹⁷

El esfuerzo para la erradicación de la desigualdad social dentro de esta visión liberal residiría en el impulso del libre juego de la oferta y la demanda y en la maximización de las habilidades individuales con el objeto de que cada individuo sea retribuido según

15 Minor Mora Salas, "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", Minor Mora Salas, Juan Pablo Pérez Sáinz y Fernando Cortés, *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates*, Cuaderno de Ciencias Sociales 131 (San José: FLACSO, 2004), pp. 9-44.

16 Andrés Solimano, "Alternative Theories of Distributive Justice and Social Inequality: Liberal, Socialist, and Libertarians Perspectives", Andrés Solimano (editor), *Values, Growth, and the State* (Michigan: The University of Michigan Press, 1998), pp. 15-27, especialmente p. 15. Solimano identifica dos perspectivas analíticas en la corriente liberal: los "utilitaristas y de economía de bienestar" y la "Teoría de la Justicia" de John Rawls.

17 Mora Salas, "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", p. 11.

sus talentos naturales.¹⁸ No parece importar a esta visión liberal, como se advierte en lo apuntado, que los individuos ya aparezcan en el modelo capitalista diferenciados por su posición económica y no por alguna diferencia "natural". Por otro lado, esta tendencia ha sido criticada por plantear la posibilidad de una distribución según talentos pero sin determinar cómo realmente dicha distribución se podría realizar y, más bien, pareciera apuntar hacia el mayor beneficio de los que están mejor ubicados en la repartición de la riqueza.

Justamente, esa crítica ha sido entonada por la segunda tendencia de análisis de la desigualdad: la crítica marxista. Contrario a la visión liberal, el marxismo considera la desigualdad como inherente al desarrollo del capitalismo.¹⁹ Asimismo, el marxismo se enfrenta a la máxima liberal de que las desigualdades son naturales y que son inevitables. Al contrario, el marxismo plantea que los detentadores del poder económico capitalista poseen un interés común por sostener las desigualdades sociales, que el capitalismo tiende por tanto a la reproducción de las desigualdades y que solamente una alteración fundamental del sistema capitalista produciría la transformación necesaria para borrar la inequidad.²⁰ Mora concluye al respecto: "Se trata, en síntesis, de una visión diametralmente opuesta a la anterior en la cual el bienestar del sujeto está asegurada por el contexto social (socialismo, comunismo) y no por la libre operación en un mercado. Se asocia la génesis de la desigualdad social con decisiones sociopolíticas, relacionadas con apropiación y distribución del producto social. En esta perspectiva, el debate sobre la igualdad/desigualdad social queda vinculado al tema de la distribución del producto social (no a las oportunidades, ni a los talentos) entre grupos de individuos estructuralmente conformados como clases sociales, en función de la posición que ocupan en el sistema productivo y la relación que guardan con respecto a los medios de producción".²¹ En síntesis, mientras que el liberalismo apelaba por un mayor libertad individual para conseguir el desarrollo económico, el marxismo se inclinaba más por la lucha por la consecución de la igualdad como meta suprema, aún a pesar de anular parte de la libertad individual.

Este interesante debate, según lo que documenta Mora, tendió a desvanecerse —o quizás más justo sería decir que se volvió más problemático y complejo— después de la década de 1970. De lo apuntado por Mora se puede resumir que después de esa década se hizo muy claro, especialmente en países nórdicos, que era factible conciliar el modelo de libertad individual con un Estado preocupado por una mejor distribución de la

18 Mora Salas, "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", pp. 11-12.

19 Richard Peet, "Inequality and Poverty: A Marxist-Geographic Theory", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 65, N.º 4 (December, 1975), pp. 564-571.

20 Solimano, "Alternative Theories of Distributive Justice and Social Inequality: Liberal, Socialist, and Libertarian Perspectives", pp. 18-20; Peet, "Inequality and Poverty: A Marxist-Geographic Theory", p. 564-571.

21 Mora Salas, "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", p. 13.

riqueza y por la salud y educación de todos los estamentos sociales. Por otro lado, nuevas visiones sobre la desigualdad dejaron en claro que ésta no era un producto natural sino el resultado de una construcción socio-cultural. Por tanto, las diferencias biológicas no serían generadoras de desigualdad per se, sino en la manera en que las sociedades construyen históricamente modelos culturales y societales de diferenciación y de inclusión/exclusión social que serían los verdaderos generadores de la desigualdad. Tales modelos, por medio de un proceso de construcción de hegemonía, serían contruidos culturalmente como "naturales".²²

La desigualdad, por tanto, sería el resultado de un proceso histórico en el que, cultural e institucionalmente (políticamente), diversos grupos han sido excluidos o incluidos de manera limitada, de los procesos de distribución de la riqueza. En Centroamérica, dicho fenómeno ha sido fundamental en diversos trabajos históricos, sociológicos y antropológicos que en las últimas décadas han inspeccionado, no por casualidad, la forma en que las poblaciones indígenas fueron excluidas de los discursos de identidad nacional y de la construcción de los estados nacionales.²³ La base de esa exclusión, al parecer, estaría en la representación social que construyeron los estados liberales centroamericanos (1870-1950) sobre las sociedades indígenas y su papel en el marco del progreso occidental. Pero la base social de esa exclusión parece haberse creado inicialmente antes de la revolución liberal. De ahí la necesidad de explorar tal proceso entre el periodo de decadencia de la época colonial y la aurora republicana (1750-1870). Pero para hacerlo, es necesario también prestar atención a la continuidad y discontinuidad en el cambio institucional colonial.

Recientemente, James Mahoney y Kathleen Thelen han hecho un acercamiento a la teoría sobre el cambio en las instituciones. Siguiendo el trabajo de Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen,²⁴ Mahoney y Thelen delinean 4 tipos de cambios institucionales. El primer tipo de cambio es por sustitución (*displacement*) y se refiere a la remoción de reglas ya existentes y la introducción de nuevas reglas. El segundo tipo de cambio es por capas (*layering*); en este modo de cambio, nuevas reglas aparecen en la cima de las reglas institucionales existentes o a lo largo de su estructura. El tercer tipo de cambio ocurre por derivación (*drift*) y sería el resultado de cambios en las condiciones externas de las instituciones que impactan las normas existentes. El último tipo de cambio es por conversión o transformación (*conversion*) y se lleva a cabo cuando las normas o reglas permanecen formalmente iguales, pero

22 Mora Salas, "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", pp. 13-20.

23 Para una amplia bibliografía revisar: Ronald Soto Quirós y David Díaz Arias, *Mestizaje, indígenas e identidad nacional en Centroamérica. De la colonia a las Repúblicas liberales*, Cuadernos de Ciencias Sociales N.º 143 (San José: FLACSO, 2007).

24 Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", en idem (editores), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 1-39.

son interpretadas o decretadas con nuevos sentidos.²⁵ Mahoney y Thelen insisten en señalar que los tipos de cambios y la manera en que ocurren dependen de características del contexto político y de las instituciones que son objeto de esos cambios, pero podríamos agregar que además dependen de la base económica y del modelo de sociedad construido. Asimismo, estos autores identifican 4 tipos básicos de agentes de cambio en esos procesos: insurrectos, simbióticos (*symbionts*), subversivos y oportunistas. Según Mahoney y Thelen, cada tipo de actor está asociado con modos de cambio institucional particulares y con estrategias particulares por efecto de tales cambios. Así, "tipos diferentes de agentes de cambio emergen en diferentes contextos institucionales y en donde sea que hayan exitosos modos específicos de cambio institucional que probablemente continuarán... los insurrectos buscan un desplazamiento rápido pero se conformarán con un desplazamiento gradual. Los simbióticos buscan preservar formalmente el status quo institucional, pero su variedad parásita llevan adelante acciones que causan deriva institucional. Los subversivos buscan el desplazamiento, pero a menudo trabajan en el corto tiempo en representación del cambio por etapas. Los oportunistas adoptan una aproximación de esperar y ver mientras presionan por la transformación que calce con sus intereses".²⁶ De esa forma, es posible, en un proceso histórico específico, visualizar diferentes tipos de cambio institucional en el que se insertan diferentes agentes cuyos intereses están íntimamente conectados con las transformaciones que ocurren. En el caso de la Centroamérica del periodo 1770-1870 es fácil advertir la presencia de esos elementos, mientras rastreamos los sueños de cambio y los límites que les impuso la realidad.

Cambio institucional y desigualdad en Centroamérica, 1770-1870

La Centroamérica del ocaso colonial era una sociedad que se debatía por la transformación institucional. Por eso, en muchos de los cambios que se auguraban con las reformas borbónicas, es posible advertir un deseo por volver más inclusiva esa sociedad. De hecho, hacia el final del siglo XVIII y principios del siglo XIX, provincias como la de Nicaragua y Costa Rica hicieron peticiones, primero a la Corona y luego a las Cortes de Cádiz, para separarse del centro político-administrativo del que dependían y con eso poder salir de la pobreza relativa.²⁷ Las quejas en ese sentido se intensificaron al final del siglo XVIII porque crecieron entonces las tensiones entre los ganaderos de las

25 James Mahoney y Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change", idem (editores), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (Cambridge University Press: 2010), pp. 1-37, especialmente pp. 15-18.

26 Mahoney y Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change", pp. 23 y 27.

27 Sobre el concepto de pobreza y sus representaciones en Costa Rica, ver los ensayos reunidos en: Ronny Viales Hurtado (editor), *Pobreza e historia en Costa Rica. Determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVIII a 1950* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005).

provincias de Honduras, Nicaragua y Costa Rica frente a Guatemala, por el intento de los comerciantes guatemaltecos de controlar la comercialización de ganado a través de una orden que buscaba prohibir la venta de ganado fuera de la Feria de Chalchuapa. Dichas tensiones pudieron haber alentado el separatismo que se vivirá en esas provincias durante el proceso de la independencia.²⁸

Es muy probable que la implementación de las Reformas Borbónicas haya incidido en esa conceptualización del término independencia. En el caso centroamericano las reformas intentaban promover los intercambios directos con la península Ibérica con el fin de desarrollar los medios de comunicación y el comercio, imponer limitaciones al poder eclesiástico, apoyar a los productores de las provincias con el fin de liberarlos del control de los comerciantes de Santiago de Guatemala, reformar la estructura administrativa para reemplazar a los "oficiales corruptos", transformar el sistema impositivo con la intención de obtener mayores ingresos fiscales, e intensificar la defensa militar para contener las actividades comerciales y militares de los ingleses en las costas centroamericanas,²⁹ todo lo cual se podía sintetizar en la noción de "comercio libre". Aunque no se alcanzaron a producir, la sola promesa de tales cambios pudo haber creado la visión en ciertos pueblos centroamericanos de que logrando una independencia administrativa, podrían vencer los problemas de progreso que sintomáticamente habían tenido en el pasado.

A partir de 1821, la independencia política inauguró un deseo general por destruir las diferencias sociales coloniales para construir sociedades "mejores"; al menos en términos discursivos. La idea era que un gobierno republicano fundaría las bases para que creciera una sociedad que fuese inclusiva e igualitaria en términos políticos, sociales y económicos. De esa forma, según algunos de los próceres de la independencia centroamericana, en una sociedad independiente, se podría alcanzar más fácilmente la felicidad y la igualdad, ya que, en esa soñada sociedad independiente, no existirían ni hombres esclavos y tampoco provincias o ciudades esclavas. Como señaló Pedro Molina en un editorial de *El Genio de la Libertad*: "¡Bendita sea la independencia! ¡Ya no habrá más distinción entre los americanos que la que da el mérito y la virtud!".³⁰ Con ese ideal se inició la construcción social y conceptual de una nueva sociedad y de una nueva cultura política que llevaría a otra concepción del "bienestar general". Así

28 Troy S. Floyd, "The Guatemalan Merchants, the Government, and the Provincianos, 1750-1800," en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 41, N.º 1. (Feb., 1961), pp. 90-110.

29 Miles Wortman, *Government and Society in Central America, 1680-1840* (New York, Columbia University Press, 1982); Jordana Dym, *From Sovereign Villages to National States: City, States, and Federation in Central America, 1759-1839* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 2006), pp. 34-64; Jordana Dym y Christophe Belaubre (editores), *Politics, Economy, and Society in Bourbon Central America, 1759-1821* (Boulder, Colorado, University Press of Colorado, 2006).

30 Citado por Frances Kinloch Tijerino, "La independencia: una reconciliación frustrada", *El Nuevo Diario* (Nicaragua), 11 de septiembre de 1999.

definió la independencia José Cecilio del Valle, en un largo y elocuente artículo publicado en su periódico *El Amigo de la Patria* en 1822:

"Tres siglos dice el paciente americano volviéndose a España, hemos observado las leyes que nos has dado: tres siglos hemos esperado la felicidad que nos prometiste cuando aboliendo los gobiernos de Indias nos ofreciste otro mas liberal y justo. Otros pueblos han sufrido menor espacio de tiempo... Nosotros hemos tenido paciencia mas [sic] grande... Las esperanzas han sido burladas. El país de la riqueza es pobre: la naturaleza mas bella es bruta: el indio que antes de descubrirse la América elevó a imperios grandes los del Perú y N. España es ahora después de aquella época un autómatas infeliz, sensible solo para sufrir... Hemos obedecido tres siglos: hemos jurado todos los sistemas de administración que nos has ordenado sucesivamente; y ninguno ha hecho toda la felicidad que podíamos gozar... No es posible conciliar los intereses de esa Península y este continente. Si reconoces nuestra independencia la América será feliz: tu serás venturosa; y ambas, amigas, aliadas y unidas por los vínculos mas estrechos. Siendo esta parte del mundo dependiente de esa península, América seguirá atrasada, y tu no harás progresos. Para que seas todo lo que puede ser esa porción hermosa de la Europa es preciso que España y América sean estados independientes: es preciso que la una no oponga obstáculos al desarrollo de la otra. Los españoles que amen a la península y se interesen en su felicidad, deben proteger nuestra independencia. La península ha retrocedido desde la conquista: la América no ha avanzado los espacios que podía adelantar: las dos son infelices; y la felicidad de ambas atesta las imperfecciones de su legislación".³¹

Las ideas de Valle eran compartidas por otros grupos en el reino de Guatemala. Ya el 3 de septiembre de 1821 el periódico *El Genio de la Libertad* había definido la emancipación política como el momento en que se aniquilaban las diferencias entre los partidos y entre americanos y europeos. Nuestra hipótesis es que entre 1821, fecha de la emancipación política de la región y 1870, cuando ocurre la llamada revolución liberal, los políticos centroamericanos intentaron llevar adelante ese proyecto de concreción de la felicidad política a partir de la construcción de un nuevo tipo de institucionalidad política, pero fallaron al hacerlo porque las estructuras institucionales y sociales coloniales limitaron ese proyecto. Por eso, lejos de avanzar políticamente, la mayoría de nuevos estados centroamericanos se enfrascaron en una lucha política que desvirtuó el valor de la nueva institucionalidad republicana entre algunos grupos y entorpeció la integración social, lo cual generó una nueva modalidad de exclusión social que debe tipificarse.

En todo caso, entre 1821 y 1870 los políticos centroamericanos continuaron desarrollando en las constituciones de sus estados la idea de que la política regeneraría la sociedad y la volvería mejor, lo interesante es indagar qué estaban dispuestos a ceder para construir un primer pacto social. Ese ideal incluso quedó estampado en la experiencia de desarrollar una República Federal en la región entre 1821 y 1840. Pero desde el principio de esa aventura, algunos actores sociales observaron con desconfianza los cambios y sus resultados más inmediatos. El mismo Valle, en noviembre de 1821, observó que junto a las divisiones locales y regionales, existía todo un espectro de identidades

31 "Gobierno", *El Amigo de la Patria*, 25 de enero de 1822, Nos. 20 y 21.

de clase, raza y generación que podían contribuir o entorpecer las posibilidades que la independencia ofrecía:

“¿Una población heterogénea, dividida en tantas castas y diseminada en territorios tan vastos, llegará a unir sus votos sobre el Gobierno que debe constituirse? ¿Las clases que han gozado serán bastantes justas para dividir sus goces con las demás? ¿Las que han sufrido serán bastante racionales para no excederse en sus peticiones? La juventud, vana casi siempre y persuadida de saber más grande que el que tiene, ¿respetará las luces de la experiencia juiciosa y previsora? Los impos- tores de los pueblos ¿olvidarán sus artes y sacrificarán a los del público sus intereses privados?”³²

En términos parecidos se expresó el cura Francisco Carrascal, párroco de un pequeño pueblo de Guatemala, en junio de 1823, en el seno de una comisión que buscaba elaborar propuestas para “el alivio y mejoramiento de indígenas”: “¿Podremos decir con razón que ya es libre la nación? Si lo afirmáramos delante de los pobres, mis favoritos, nos responderían: –Vosotros los pudientes sois ya libres, pero nosotros los pobres no hemos sentido diferencia entre la libertad actual y la esclavitud pasada”.³³ Como queda claro, las posibilidades del futuro político, económico y social de la región centroame- ricana y los límites de esas posibilidades dependían fuertemente de las estructuras que se habían modelado durante el ocaso del periodo colonial y de la manera en que la revolución republicana inaugurada a principios del siglo XIX pudiera insertar en su proyecto a las poblaciones indígenas.

La opción del primer liberalismo centroamericano, será la de apostar por la idea de que la emancipación política había inaugurado la posibilidad de hacer sociedades justas e iguales cuyos estados se dedicarían a la consecución de la felicidad de sus habitantes. Esa pretensión de integración de las “castas” y de igualdad de los individuos, que ya había aparecido como idea en Guatemala a finales del siglo XVIII, se había materializado en la Constitución Gaditana de 1812 y fue recogida por los políticos e intelectuales que vivieron el proceso de independencia.³⁴ De esa forma, esos políticos liberales intentaron, en el proyecto de organización de una República Federal Centroamericana, erigir por decreto esa igualdad relativa. Así abrió la Constitución Federal de 1824: “Congregados en Asamblea nacional constituyente nosotros los representantes del pueblo de Centro- américa, cumpliendo con sus deseos, y en uso de sus soberanos derechos, decretamos la siguiente constitución para promover su felicidad; sostenerle en el mayor goce posible de sus facultades; afianzar los derechos del hombre y del ciudadano sobre los principios inalterables de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; establecer el orden público, y formar una perfecta federación”.³⁵

32 *El Amigo de la Patria*, 30 de noviembre de 1821, Nos. 18 y 19, p. 139.

33 Citado por Andrés Townsend Escurra, *Las Provincias Unidas de Centroamérica. Fundación de la República* (San José: Editorial Costa Rica, 1973), pp. 290-291.

34 Arturo Taracena y otros, *Etnicidad, Estado y Nación en Guatemala 1808-1944*, volumen 1 Colección “¿Por qué estamos como estamos?” (Guatemala: CIRMA, 2002), pp. 55-58.

35 Oficial, *Constitución de la República Federal de Centro-América dada por la Asamblea Nacional Constituyente en 22 de noviembre de 1824* (Guatemala: Imprenta a cargo de J.J. de Arév, 1824), p. 1.

Aún a pesar de ese compromiso con la igualdad, la Constitución Federal claramente comenzó a definir ciertas diferencias entre los habitantes del territorio centroamericano al definir quiénes podían ser ciudadanos, es decir, se construyó una ciudadanía plena a la par de una ciudadanía limitada. Lo primero que aparece como obvio es que las mujeres no podían ejercer la ciudadanía ni tampoco los niños. No obstante, los requisitos para ser ciudadanos podían ser cumplidos sin mucho problema por los hombres adultos puesto que eran características fáciles de adquirir: "Son ciudadanos todos los habitantes de la República naturales del país, ó naturalizados en él, que fueren casado, ó mayores de diez y ocho años, siempre que exerzan alguna profesión útil, ó tengan medios conocidos de subsistencia".³⁶ Lo que resalta de ese artículo empero, es que en esa definición de ciudadanía, no había distingo de etnias. Esto ya había sido señalado por el historiador guatemalteco Arturo Taracena quien hace varios años indicó que las principales discusiones en torno a la propuesta de proyectos nacionales que la independencia había abierto en Centroamérica estaban más relacionadas con factores políticos que con problemas étnicos. Así, en el contexto de la independencia y la organización de la República Federal no se produjo una discusión sobre la integración de las etnias pues los políticos centroamericanos entendían que todos los habitantes de la región debían formar parte de ese nuevo país llamado Centroamérica.³⁷ Recientemente Jordana Dym ha vuelto sobre el tema y ha ratificado lo apuntado por Taracena. Efectivamente, como se ve en el decreto citado la Constitución Federal de 1824, y las distintas constituciones de los países centroamericanos en esas primeras décadas, no se preocupaban por la cuestión étnica sino que enfatizaban elementos políticos para acercarse a la definición de los nuevos conceptos en los que se basaría el orden institucional. En dichas discusiones, términos como "nacionalidad" y "nacionales" aparecían conectados de forma recurrente con otros conceptos como "naturales", "pueblos", y "habitantes". Esto significaba que el único requisito para ser nacional era ser habitante de la región³⁸, aunque de hecho sí había distinciones categóricas entre ciudadanos, sobre la base de la etnia, el género y la condición socioeconómica.

El discurso liberal-republicano sobre la felicidad futura, empero, comenzó a deshacerse en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en las primeras décadas de independencia. La guerra civil que envolvió al norte de Centroamérica por efecto de la Federación y por los enfrentamientos internos entre diferentes grupos fue la causa

36 *Ibid.*, artículo 14, p. 2.

37 Arturo Taracena, "Nación y República en Centroamérica (1821-1865)", en ídem y Jean Piel, *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995), pp. 45-61. Ver también las anotaciones de Víctor Hugo Acuña sobre las etiquetas identitarias que sí estuvieron presentes en las discusiones generadas al calor de la independencia: Víctor Hugo Acuña, "Las concepciones de la comunidad política en Centroamérica en tiempos de la independencia (1820-1823)", *TRACE*, N.º 37 (jun 2000), pp. 27-40.

38 Jordana Dym, "Citizen of which Republic? Foreigners and the Construction of National Citizenship in Central America, 1823-1845", en *The Americas*, No 64:4 (April 2008), pp. 477-510.

de esa alteración. Así, la guerra civil que se extendió desde 1826 hasta 1829, minó la creencia de algunos en que las ideas liberales realmente llevarían el istmo a la felicidad. Tal fue el caso de Manuel Montúfar y Coronado quien en su evaluación de la situación de Centroamérica hacia 1832, deja ver profundas dudas sobre la capacidad de las leyes y de las instituciones que se habían puesto en funcionamiento después de la independencia, para llevar los estados centroamericanos a buen puerto.³⁹

El ascenso de Rafael Carrera en Guatemala pondrá en jaque el proyecto liberal en ese Estado. Su alzamiento definió la actitud hacia el papel de las masas y los indígenas en el proceso de concreción de las instituciones y de las leyes republicanas en Guatemala. Así, la revuelta de Rafael Carrera y su acceso al poder replanteó la cuestión de articular comunidades políticas sin base en la etnia. El grupo conservador guatemalteco que se refugió detrás del poder de Carrera y que poseía un fuerte apoyo popular en las comunidades que habían seguido la aventura bélica del caudillo, se encargó de imponer nuevamente la idea colonial de comunidades étnicas separadas. De hecho, esa noción fue instituida legalmente con el restablecimiento de las *Leyes de Indias* en 1851, pero había comenzado desde 1839 con una serie de decretos que pretendían proteger a los indígenas y que fueron construidos sobre la imagen de que la igualdad decretada por la independencia había llevado al abandono y vejación de los indígenas.⁴⁰ Esos decretos dejaron en entredicho el modelo de integración del liberalismo y, alentado por el miedo a la guerra de castas, pusieron sobre el tapete la discusión de si era realmente útil el esfuerzo de reunir a las comunidades indígenas y a las ladinas y de otorgar derechos ciudadanos a los indígenas. Mirando hacia el pasado colonial, los conservadores guatemaltecos optaron por perpetuar la división.⁴¹

En las décadas de 1840, 1850 y 1860 será fundamental, por tanto, intentar construir estados modernos que fuesen capaces de demostrar su viabilidad como tales, lo que implicaba, al menos: contar con una base económica y con finanzas públicas sanas, con una vinculación al mercado internacional más o menos estable, con una sociedad estratificada, con una división entre las esferas de lo público y lo privado; además implicaba limitar el poder de la Iglesia, establecer unos límites nacionales, contar con reconocimiento internacional pero con soberanía nacional relativa y con fuerzas represivas para garantizar el control, aprobar cartas fundamentales, todo lo que, en suma, implicaba la construcción de una nueva confianza basada en un pacto social y en una nueva

39 Manuel Montúfar y Coronado, *Memorias para la historia de la revolución de Centro-América* (Guatemala, Tipografía Sánchez y de Guise, 1934 (1832)), pp. 248-253.

40 Taracena y otros, *Etnicidad, Estado y Nación en Guatemala 1808-1944*, p. 76.

41 Sobre la revuelta de Carrera ver: Ralph Lee Woodward, Jr., *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala, 1821-1871* (Guatemala: Plumsock Mesoamerican Studies y Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica, 2002); Juan Carlos Solórzano, "Rafael Carrera, reacción conservadora o revolución campesina? Guatemala 1837-1873," en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 13, N.º 2 (1987); Greg Grandin, *The Blood of Guatemala: a History of Race and Nation* (Durham: Duke University Press, 2002), pp. 99-109.

ciudadanía, aunque los logros fueron dispares. Durante esas décadas, si bien persiste la idea de reconstruir la Federación y ese proyecto es especialmente fuerte en Guatemala y El Salvador, los países centroamericanos se toman en serio, algunos más que otros, la modelación de su institucionalidad republicana. En Costa Rica, inspirada ya por el desarrollo de la economía cafetalera, se intentará representar a un Estado fuerte que había sabido ser fiel con el ideal independentista sobre la felicidad. Tal idea está muy claramente expuesta en el *Bosquejo de la República de Costa Rica* publicado en 1851 por Felipe Molina: "Disuelta la Federación [sic], la individualidad política de Costa Rica, ha sido reconocida por todas aquellas naciones con quien estamos en contacto; al paso que la República posee los principales elementos necesarios para sostener su independencia y soberanía, esto es: un buen nombre; un erario superior a los gastos, que no estando gravado con ninguna deuda extranjera ni doméstica presenta un sobrante disponible; y finalmente un pie de milicias bastante respetable y bien disciplinado".⁴²

Como se admira en la narrativa de Molina, el éxito hacia el futuro se mide en esa época por una visión del Estado moderno en general, definiéndolo como uno que goza de independencia política y económica y aspira a un futuro promisorio. Una imagen de ese tipo de futuro cargado de gloria se encuentra también en las representaciones que hicieron las élites nicaragüenses con respecto a su posición geográfica y a su posibilidad de que un futuro canal oceánico convirtiera a Nicaragua en el centro del comercio mundial.⁴³ No obstante, justamente por esa posición geográfica que invitaba a las potencias a mirar con celo de control a ese país y, principalmente, por la rivalidad entre las ciudades de León y Granada, Nicaragua no logró consolidar un poder central frente a la fuerza del municipio colonial. Hacia mediados de la década de 1840, cuando se exacerbó la lucha entre León y Granada, Nicaragua seguía con problemas de centralización, lo cual se convertiría en la base que justificaría la llegada de William Walker y sus filibusteros en 1855.⁴⁴ En gran medida, los políticos nicaragüenses que invitaron a Walker y a sus filibusteros a Nicaragua pensaban que con ellos vendría el ansiado progreso y futuro que la independencia había prometido. Aprovechado de esa visión, Walker construyó el concepto de la "regeneración" de Nicaragua que involucró el enfrentamiento con muchos de los ideales liberales que habían sucedido a la independencia,

42 Felipe Molina, *Bosquejo de la República de Costa Rica seguido de apuntamientos para su historia* (Nueva York, Imprenta de S.W. Benedict, 1851), p. 6. El apuntamiento de Felipe Molina sobre la milicia es importante ya que deja en evidencia el fundamental papel que se los actores del proceso le daban al ejército en la construcción de la institucionalidad estatal. Al respecto, sobre el papel de la milicia en la construcción del Estado en Buenos Aires, Argentina, ver: Juan Carlos Garavaglia, "La apoteosis del Leviathán: el Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX", *Latin American Research Review*, Vol. 38, N.º 1 (2003), pp. 135-168.

43 Frances Kinloch Tijerino, "El canal interoceánico en el imaginario nacional. Nicaragua, siglo XIX", *Taller de Historia, nación y etnia* (Managua), N.º 6 (julio de 1994).

44 Frances Kinloch Tijerino, "Política y Cultura en la Transición al Estado-Nación. Nicaragua (1838-1858)" (San José: Tesis de Maestría en Historia, Universidad de Costa Rica, 1999), pp. 62-88; ídem, "El primer encuentro con los filibusteros en Nicaragua: antecedentes y contexto", Víctor Hugo Acuña Ortega (editor), *Filibusterismo y Destino Manifiesto en las Américas* (Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 2010), pp. 21-40.

especialmente el de unidad e igualdad.⁴⁵ Con esa “regeneración”, Walker, en el discurso racista que motivaba políticamente su aventura, pretendía “civilizar” a Nicaragua. Así, el lenguaje de Walker y su presencia en Nicaragua, de alguna manera, significaron una renuncia a la capacidad de los políticos nicaragüenses de alcanzar por sus propias fuerzas el ansiado proyecto de estado-nación que se visualizaba en la independencia. Por eso, una de las primeras cosas que se imponen los políticos nicaragüenses después de la guerra contra los filibusteros es recuperar el significado de la independencia y los sueños que había inspirado. Así lo hizo el presidente nicaragüense, general Tomás Martínez, al prestar juramento a la nueva Constitución Política en septiembre de 1858: “El Pueblo que marcha bajo la dependencia de otro, es semejante al esclavo sujeto a la voluntad de su señor, ó al hijo de familia que no ha salido de la patria potestad. En uno ó en otro caso no es dueño de sus actos, no puede disponer de sus recursos ni de sus talentos naturales. No así el pueblo que se ha elevado al rango de Nación, rompiendo las cadenas de su dependencia: éste ha logrado una ventaja suprema, la de ser una persona moral”.⁴⁶

¿Qué significado tenía esa relación entre formar un Estado y ser una “persona moral”? El sentido de esa relación estribaba en la relación entre el desarrollo de las leyes, la institucionalidad estatal, la conservación de la tradición y la protección del catolicismo. En los discursos del obispo costarricense Anselmo Llorente y la Fuente para movilizar a las tropas hacia Nicaragua se utiliza mucho la idea de que la invasión filibustera tenía como meta la perversión de las costumbres y la destrucción de la religión.⁴⁷ Así, el ser una “persona moral” significaba poder conservar esos elementos como país independiente. Una visión que combina muy bien la relación entre independencia, estado, nación y religión se encuentra en el discurso que el cura nicaragüense Rafael Villavicencio pronunció el 15 de septiembre de 1858: “...desde aquel día glorioso y entusiasta para el pueblo centroamericano [15 de septiembre de 1821] un torrente horroroso de infortunios ha llovido sobre nuestro desventurado suelo: la negra nube de la discordia ha empeñado su funesta sombra en hermoso horizonte de la patria. Se han roto los vínculos sagrados de la unión y de la concordia, virtudes recomendables para la felicidad de los pueblos y he aquí el espíritu de partido, la guerra el desorden, la anarquía y la inmoralidad convirtiendo la libertad y la independencia en licencia y desenfreno, amargos frutos de nuestros caprichos, y de rastreras pasiones que nos pusieron en peligro de perder la nacionalidad y lo que es mas [sic] la religión”.⁴⁸

45 Michel Gobat, *Confronting the American Dream: Nicaragua under U.S. Imperial Rule* (Durham and London: Durham University Press, 2005), pp. 34-37.

46 Frances Kinloch, “Fiestas Patrias: Tradición y Realidad (Nicaragua, 1858)”, Margarita Vannini y Frances Kinloch (editoras), *Política, Cultura y Sociedad en Centroamérica, Siglos XVIII-XX* (Managua, Nicaragua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, Universidad Centroamericana, 1998), pp.83-92, cita p. 84.

47 Víctor Sanabria Martínez, *Anselmo Llorente y la Fuente, primer obispo de Costa Rica (apuntamientos históricos)* (San José: Editorial Costa Rica, 1972), pp. 187-193.

48 Citado por: Edgar Palazio, “Nicaragua 1854-1856: Nación, Religión y Poder Político...La Batalla de las Ideas Durante la Guerra Nacional”, ponencia presentada al VI Congreso Centroamericano de Historia, Universidad de Panamá, 22 al 26 de julio del 2002.

Es claro que hacia la década de 1860, en Centroamérica, el concepto de independencia está íntimamente relacionado con la condición de que cada país sea un estado autónomo y libre. En 1860, por ejemplo, en su libro *Catecismo de Geografía de Guatemala*, Francisco Gavarrete precisaba que Guatemala, después de la dominación española y de haber sido parte de la Federación Centroamericana, se había convertido en un estado soberano e independiente.⁴⁹ Pero no será sino hasta la década de 1870 que un nuevo impulso del liberalismo recapitulará el significado de los sueños de republicanismos nacidos al calor de la independencia. Los liberales centroamericanos que toman el poder en la década de 1870 se imaginaron y legitimaron a sí mismos como los restauradores del orden y la legalidad que, en sus discursos, había sido pisoteada por grupos conservadores y fanáticos que tomaron el poder en la década de 1830.⁵⁰ En su programa político, los liberales centroamericanos compartían un interés por un estilo aperturista de desarrollo económico, de libre comercio de sus países en su conexión con el mercado internacional, por una secularización de las sociedades que involucró un enfrentamiento, a veces directo, con la Iglesia Católica y por una incipiente motivación de inventar la nación.⁵¹ El elemento central de ese programa era la concreción de un estado-nación, aunque dicho proyecto solamente se emprendió, en esas décadas, de forma más o menos coherente, en Costa Rica gracias a la relativa continuidad de las instituciones políticas que se habían estado creando desde 1821.⁵²

En ese nuevo contexto, los liberales entendieron el pasado colonial en término de rezaigo y pobreza. Así, en 1875, Fabio Castillo, magistrado del Tribunal Supremo de Justicia de El Salvador, dividió la historia centroamericana entre una oscura época colonial y la certeza del progreso que la independencia había inaugurado. Otro tanto aseguró el cura nicaragüense Abelardo Obregón en 1871 cuando aseguró que: "Nicaragua, como todas las demás Repúblicas hispano-americanas, soportó cerca de 300 años de coloniaje, en cuyo tiempo no era más que un pueblo comprimido, que apenas daba pequeños síntomas de vida. Subyugada por la dura mano de España, las masas estaban privadas de los beneficios del saber; i es así cómo la inteligencia de estas, apenas reflejaba una luz moribunda, semejante a la que despidе la luna al travez [sic] de una atmósfera cargada

49 Francisco Gavarrete, *Catecismo de Geografía de Guatemala para uso de las escuelas de primeras letras de la República* (Guatemala, Imprenta de la Paz, 1860), p. 31.

50 Sonia Alda Mejías, "Las revoluciones liberales y su legitimidad. La restauración del orden republicano. El caso centroamericano. 1870-1876", *Revista de Historia* (Costa Rica), N.º 45 (enero-junio de 2002), pp. 229-263.

51 Para el caso costarricense ver: Viales, Ronny. "Las bases de la política agraria liberal en Costa Rica. 1870-1930. Una invitación para el estudio comparativo de las políticas agrarias en América Latina". En: *Diálogos*. (ISSN: 1409-469X) Vol. 2, N.º 4 (julio-octubre 2001). <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/439/43920401.pdf>

52 James Mahoney, *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America* (Baltimore, The John Hopkins University Press, 2001); David Díaz Arias, "Entre la Guerra de castas y la latinización. La imagen del indígena en la Centroamérica liberal, 1870-1944", *Revista de Estudios Sociales* (Universidad de los Andes, Colombia), N.º 26 (abril del 2007), pp. 58-72.

de vapores”.⁵³ Los liberales costarricenses de la segunda mitad del siglo XIX tampoco escondieron su antipatía por el periodo colonial. Este tipo de visión de la época colonial está presente en varios discursos explicativos del pasado, como los del 15 de septiembre. Así por ejemplo, se ve en el editorial publicado el 15 de septiembre de 1871 por el periódico *La Gaceta*:

“¡Nación Feliz, que sino jugó en sus días [sic] primeros con laureles colocados en su cuna por la mano de la bélica gloria, tampoco halla en sus recuerdos cuadros terribles de muerte i exterminio, ni tuvo ayer que derramar lagrimas sobre la tumba de sus padres muertos por el depotismo, ni guarda en su corazón la hiel de negros rencores hijos de la crueldad de sus tiranos. La cuna pacífica e incruenta de nuestra patria guarda la clave de su tranquila infancia i de su predestinación de paz i de progreso. Independizada por la lógica inflexible de los acontecimientos políticos [sic] de 1821 realizados en las demás colonias españolas, entró á la herencia de su soberanía [sic] abintestato, sin quedar en la dura i dolorosa necesidad, de administrar como otras varias colonias un testamento de reacciones i de venganzas puesta en el goce de sus derechos políticos sin haber tenido que arrancarlos a sus detentadores por la fuerza de las armas, no tuvo que continuar luchando con intereses creados por la guerra, ni con partidos extremos exaltados por la crueldad, ni con preocupaciones arrancadas por el odio. Sin ninguno de estos tristes legados que han perpetrado la contienda política, la miseria i el atraso en la mayor parte de las nacionalidades hispano-americanas, Centroamérica tuvo desde los primeros días [sic] de su independencia el ánimo sereno para ocuparse de sus intereses pacíficos, i el corazón tranquilo para promover su desarrollo sin sangrientas contiendas i sin utópicos extremos hijos de las pasiones soliviantadas i recrudescidas. Si a estas causas referentes a Centroamérica en general, quedará explicado el hecho, extraño a primera vista, del rápido i sorprendente progreso de nuestro país desde que fue nación sui juris, en medio de la general confusión, de las ruidosas i prolongadas luchas i del relativo atraso de las demás colonias españolas hechas independientes”.⁵⁴

A pesar de que en Nicaragua la década de 1870 no promovió la llegada de los liberales al poder, esto no motivó que el discurso sobre el pasado colonial no fuese similar al de los otros países centroamericanos. Así, por ejemplo, el cura nicaragüense Abelardo Obregón en 1871 indicó que:

“Nicaragua, como todas las demás Repúblicas hispano-americanas, soportó cerca de 300 años de coloniaje, en cuyo tiempo no era más que un pueblo comprimido, que apenas daba pequeños síntomas de vida. Subyugada por la dura mano de España, las masas estaban privadas de los beneficios del saber; i es así cómo la inteligencia de estas, apenas reflejaba una luz moribunda, semejante a la que despidе la luna al travez [sic] de una atmósfera cargada de vapores.

Nicaragua no estaba inscrita en el catálogo de las naciones: no tenía [sic] personalidad en la gran familia del género humano ni contaba con porvenir alguno.

Pero llegó en buena hora el 15 de Setiembre de 1821: el sol de aquel venturoso día [sic] inflamó los corazones de nuestros padres; i levantando sus frentes por tanto tiempo abatidas, lanzaron el grito glorioso de libertad é independencia”.⁵⁵

53 “Discurso pronunciado en el salón del ejecutivo por el señor Lic. Don Fabio Castillo magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, en el LIV aniversario de la independencia de Centroamérica”, “Discursos pronunciados en el quincuagésimo aniversario de la independencia de Centro-América”, *Revista de Historia*, N.º 45 (enero-junio 2002), pp. 307-313 y 315-323 respectivamente.

54 *La Gaceta*, 16 de septiembre de 1871.

55 David Díaz Arias, “Alocuciones constructoras y modeladoras de identidad: discursos del 15 de setiembre de 1871 en Centroamérica”, *Revista de Historia* (Costa Rica), N.º 45 (enero-junio de 2002), pp. 315-316.

Como se aprecia, los liberales definieron la independencia como un acontecimiento que marcaba la historia de la región. En esa definición, concibieron ese hecho como la inauguración de la historia de estos países y, en ese sentido, repitieron la idea de que independencia para un país era el término que le daba su mayoría de edad, su entrada en la "gran familia del género humano", su liberación de la oscuridad y su posibilidad de alcanzar el progreso. Con esa renovación del significado original del término independencia, se abría nuevamente la utopía liberal que se había inaugurado en 1821, es decir, la de alcanzar la felicidad.

Conclusión

La época de la independencia permitió que las quejas socioeconómicas que se habían estado produciendo hacia el final del siglo XVIII se canalizaran a través de un discurso político que visualizaba en el horizonte la posibilidad de anular la desigualdad colonial y construir sociedades desprovistas de diferencias. En ese sentido, ese primer pensamiento liberal imaginó una integración social y étnica y presentó la felicidad como el fin fundamental de la organización de un nuevo gobierno que sustituyera a la autoridad colonial. No obstante, las dudas también existían y se expresaron de diferentes formas hasta llegar a canalizar movimientos opuestos al nuevo orden que elevaron al poder a una figura como Carrera en Guatemala y que pusieron en jaque la posibilidad de transformación anunciada en la emancipación. Así, luego de la guerra civil y la desaparición de proyecto de Federación Centroamericana, el sueño por la inclusión social total comenzó a desvanecerse y a producir límites políticos, institucionales y económicos que crearon un orden republicano que limitó el discurso independentista. Así, hacia 1870, cuando ocurre la revolución liberal, los herederos de los caudillos de la independencia intentarán fortalecer sus estados pero con políticas e instituciones que ya no intentaban soñar con la felicidad prometida en 1821.



SEGUNDA PARTE

**Construcción del
Estado y la
política moderna**

Vertical text or markings along the right edge of the page, possibly a page number or header.

Finanzas estatales en Guatemala, 1823-1850¹

Juan Carlos Sarazúa*

El presente artículo es un adelanto de la investigación en curso sobre la construcción del Estado en Guatemala, proceso visto en forma comparativa con otros Estados latinoamericanos y cuyo primer eje problemático es el de la fiscalidad.² El objetivo de este artículo es mostrar los límites de la nueva institucionalidad para controlar el territorio y población, usando como indicador la capacidad de extracción de recursos provenientes de ésta última. Las dificultades de la Ciudad de Guatemala para controlar los territorios fuera de su zona de influencia más cercana, a inicios del siglo XIX, marcó profundamente las posibilidades de control fiscal, base ineludible para la construcción de un Estado centralizado dentro de la Federación o de forma independiente. Así, se presentan cuatro secciones. La primera dará un panorama sobre la evolución de los ingresos y gastos durante el periodo en cuestión, y las siguientes se enfocarán sobre los conflictos con el gobierno Federal por la recaudación de los ramos más importantes (tabaco y alcabalas), dificultades para la instauración de las variantes de la contribución directa, y la situación en la década de 1840, con el fin del gobierno federal y la supresión de la contribución directa.

Ingresos y gastos

Las tres décadas previas a 1821 estuvieron marcadas por tensiones que recorrieron todo el Istmo. En este sentido, el ámbito fiscal es un buen indicador de los conflictos originados por el fin del ciclo añilero y las transformaciones en las prácticas comerciales

* European Research Council- Universidad Pompeu Fabra. Correo electrónico: jsarazua2@yahoo.com.

1 La investigación que sustenta este trabajo se está realizando como parte del proyecto State Building in Latin America, de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona) y del European Research Council (ERC). Para más detalles, ver <http://statebglat.upf.edu/>

2 Ver Juan Carlos Garavaglia, "Algunos aspectos preliminares acerca de la 'transición fiscal' en América Latina: 1800-1850", *Illes i Imperis*, 13, IHJV, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2000, pp. 159-192.

derivadas de ese hecho, como la generalización del contrabando. A su vez, también reflejan las resistencias ocurridas por los cambios en las prácticas políticas enmarcados en la coyuntura de las Cortes de Cádiz y el segundo periodo constitucional (1812-1816 y 1820-1821). Así, una revisión de las tendencias en la recaudación fiscal es necesaria para entender el impacto que tuvieron en los intentos por formar un gobierno durante los siguientes años de la década.³

La fiscalidad tardo-colonial se basaba en tres ramos principales: las alcabalas, tabaco y tributos, que alcanzaban en algunos años casi el 75% de los ingresos. Miles Wortman ha indicado para el periodo 1790-1819 un descenso en la recaudación fiscal sobre los flujos comerciales, sobre todo de alcabala, ya que pasó de un promedio de 258.078 pesos anuales en el periodo 1790-1804 a 174.582 pesos en el periodo 1805-1819.⁴

La otra base de la fiscalidad colonial, los tributos, tuvieron una evolución accidentada durante estos años, ya que no se realizó ningún cobro entre 1812 y enero de 1816, debido a la supresión del mismo ordenado por las Cortes de Cádiz y su reimplantación con el regreso de Fernando VII al trono. Sin embargo, los nuevos intentos por cobrarlos en el periodo 1816-1820 se vieron afectados por la resistencia mostrada por las autoridades y pueblos indígenas a la recaudación. Se reportaron rebeliones de variada intensidad en los Altos, sin embargo, el más extenso fue el de San Miguel Totonicapán en 1820. Así, el descontento indígena fue un factor general que permitió la descomposición del poder de las autoridades coloniales en los Altos.⁵

Por último, en cuanto al tabaco, este ramo aportó las mayores cantidades a la Hacienda Real en las primeras décadas del siglo XIX, ante la caída de las alcabalas y las dificultades de los tributos indígenas. En el cuadro 1, se observa la importancia de este rubro, con un 41,69% de todos los ingresos de la Real Hacienda.⁶ Sin embargo, este

- 3 A los tres ramos principales, había que agregar los recursos que provenían de Nueva España como situados.
- 4 Miles Wortman, "Rentas públicas y tendencias económicas en Centroamérica, 1787-1819" en Luis René Cáceres, (ed), *Lecturas de Historia de Centroamérica*, Banco Centroamericano de Integración Económica, San José 1989, pp. 267. Una observación pertinente es hecha por José Antonio Fernández: "Miles Wortman supone que la economía centroamericana colapsó debido a una combinación de la ruptura de los vínculos con la metropoli y la destrucción, por parte de una plaga de langosta, el cultivo del añil en 1801-1802, al mismo tiempo que reconoce la importancia del contrabando durante este período. No obstante, existe una contradicción en tal argumento, pues el contrabando requiere de intercambio y, por lo tanto, de producción. Es así como, más que un colapso de la economía centroamericana, lo que se dio fue una drástica reducción del comercio legal y, por lo tanto, *del ingreso estatal*." José Antonio Fernández, *Pintando el mundo de azul: el auge añilero y el mercado centroamericano, 1750-1810*, Dirección de Publicaciones e Impresos, San Salvador 2003, p. 58, énfasis mío.
- 5 Manuel Fernández Molina, *Los tributos en el Reino de Guatemala: 1786-1821*, Instituto de Investigaciones Económicas-USAC, Guatemala 2000, pp. 33-30; Aaron Pollack, *Levantamiento k'iché en Totonicapán, 1820: los lugares de las políticas subalternas*, AVANCSO, Guatemala, 2008. Ver también Jean Piel, *Sajcabajá, muerte y resurrección de un pueblo en Guatemala, 1500-1970*, SIS/CEMCA, Guatemala-México, 1989.
- 6 Los documentos que sirven de base para el cuadro 1 son cálculos hechos en 1823 para un año común del quinquenio 1816-1820. En el informe del Capitán General Carlos Urrutia en 1818, éste proporciona la cantidad de 256,375 pesos para un año común en el quinquenio de 1812-1816. Ver Carlos Urrutia, "El Presidente de Guatemala expone el déficit que tiene en este Reino la Real Hacienda, 1818" en León Fernández, (Comp), *Colección de documentos para la historia de Costa Rica*. Tomo X, Imprenta de la Vda. de Luis Tasso, Barcelona 1907, p. 540.

rubro fue afectado por la crisis fiscal tardocolonial, al igual que los otros ramos, como lo atestigua el último Tesorero, Francisco Vela, en su informe al Rey, quien aseguraba que el tabaco:

“no podía exceptuarse del mal común, y ha sufrido también sus menoscabos, a la par de los contemplativos permisos que se han concedido para hacer siembras de tabaco en parajes que antes no estuvieron permitidos.”⁷

El periodo de existencia de la Asamblea Nacional Constituyente y el reconocimiento de los Estados de la Federación (1823-1825) sirvió para definir los ramos fiscales que pertenecían al Gobierno Federal y a los estatales. De esta manera, a la primera, se le asignó el tabaco, las alcabalas, correos y la pólvora, siendo las dos primeras las más rentables y objeto de lucha por parte de las autoridades de los Estados. Los gastos ocurridos durante los primeros meses de existencia de la Asamblea Nacional Constituyente son un claro ejemplo de la fragilidad que mostraban las primeras instituciones en el proceso de fundación de la República. De esta manera, 195.267 pesos (72%) se ocuparon en pagar a los batallones y el prest correspondiente para evitar nuevas sublevaciones, tal como había ocurrido en septiembre de 1823 en la Ciudad de Guatemala. Estos gastos también incluyen el pago a la tropa mexicana en su salida de Centroamérica. El segundo rubro de importancia fueron los salarios y viáticos de la misma Asamblea y del Poder Ejecutivo, con 40.058 pesos (15%). Los demás gastos, 35.834 pesos, incluyeron el pago al personal de los puertos, los encargados de Relaciones y los funcionarios de Hacienda en la Ciudad de Guatemala.⁸ El periodo de 1823 a 1826 se distinguió, en el ámbito comercial, por un auge en las exportaciones. Según los datos, obtenidos a partir de los impuestos sobre el comercio de exportación, se pasó de 81.922 a 1.051.900 pesos en ese periodo gracias al añil. Sin embargo, el contrabando a través de Belice aumentó a niveles sin precedentes y las autoridades federales se quejaron ante los representantes ingleses. La correspondencia británica calculaba en 100.000 pesos los bienes intercambiados por medio del contrabando en el puerto de Omoa en 1825. Así, se muestran los límites de la posibilidad de las nuevas autoridades para recaudar fondos en un sector clave del comercio.⁹

Una solución discutida en la Asamblea Nacional Constituyente fue la obtención de un préstamo en la plaza de Londres. Los diputados defensores del empréstito creían que los fondos obtenidos de esa manera, podían no solo solventar las carencias de recursos para el pago de empleados, diputados y oficiales, sino que también establecer un vínculo estrecho con Inglaterra o Estados Unidos que les sirviese de garantía por la

7 Francisco Vela, “Informe del ministro tesorero de las Reales Cajas de Guatemala” en Jorge Luján Muñoz, *Economía de Guatemala, 1750-1840: antología de lecturas y materiales*, Facultad de Humanidades, Universidad de San Carlos, T. I, 1980, p. 87.

8 Archivo General de Centroamérica (AGCA) C1 Leg. 25 Exp. 592, 1824, f. 2.

9 Héctor Lindo Fuentes, *La economía de El Salvador en el siglo XIX*, Dirección de Publicaciones e Impresos, San Salvador, 2002, pp. 76-77.

amenaza aún existente, a los ojos de los constituyentes, de un ataque proveniente de la Habana sobre el Istmo, o de la inestable frontera sin definir claramente entre México y la Gran Colombia. Así, las consideraciones políticas jugaron también un papel para la realización del mencionado empréstito.

A partir del decreto de la Asamblea con fecha 6 de diciembre de 1824, en el que se autorizaba la contratación de un préstamo con la casa Barclay, Herring, Richardson y Cía., de Londres, el representante del Gobierno y Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Julián Ybarra, firmó el contrato del empréstito con la mencionada casa por una cantidad de 7.142.857 pesos (£ 1.428.571), suma que ha sido considerada como desproporcionada con respecto a los ingresos reportados por las cajas federales. La Casa comercial emitiría en la bolsa de valores de Londres bonos de £100 o de mayor valor con sus respectivos intereses. En los bonos anuales el interés sería de 6%, a ser pagados en Londres. A su vez, el Gobierno se comprometía a pagar cada tres o seis meses sumas dirigidas a un fondo de amortización para redimir los bonos circulantes. Además de distintas tasas de interés cobrado sobre los intereses pagados y del valor nominal de los bonos, la Casa Barclay recibiría un pago de 400.000 pesos para la amortización de bonos durante los primeros dos años, y otros 200.000 en cada año siguiente. Estos fondos ayudarían a la Casa comercial para el pago de bonos devaluados del empréstito. Una condición clave en el acuerdo comercial fue que el Gobierno se comprometía a no adquirir otro empréstito durante al menos los dos años siguientes. El representante de la Casa comercial en Guatemala, John Bailey se comprometía a entregar a la Tesorería General la primera cuota de 200.000 pesos. Por su parte, el Gobierno colocó como garantía "todas las rentas de la república" para el capital del empréstito, así como las amortizaciones en cuestión. Esta condición afectaba especialmente a la renta de tabacos y de la alcabala marítima, las rentas recién establecidas como Federales y las únicas rentables, valoradas para efecto del contrato en 700.000 pesos en conjunto.¹⁰

Ante las malas ofertas por los bonos producidos por este contrato en la plaza de Londres, la Casa Barclay logró vender pocos títulos. El mal clima en el mercado de valores para el negocio de esta casa comercial fue producido por la depreciación de todos los bonos provenientes de los recién fundados Estados en América hispana. La acumulación de dificultades llevó, finalmente, a la quiebra de la Casa Barclay. El representante del Gobierno Federal en Londres, Marcial Zebadúa, ante la presión de los propietarios de los bonos vendidos, tuvo que contratar a la Casa Reid, Irving y Cía para que atendiera los contratiempos producidos por la quiebra de su antecesora. Con esta nueva casa comercial, se pudo reorganizar el pago de los intereses a los poseedores de bonos parcialmente, cubriendo los pagos debidos entre

10 Reinhard Liehr, "La deuda interna y externa de la República Federal de Centroamérica" en *Idem* (Ed.), *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*, Veuvert-Iberoamericana, Madrid, 1995, pp. 466-469. El acuerdo fue aprobado en diciembre de 1825 por el Congreso Federal y la Casa Barclay inició la venta de bonos en agosto del mismo año.

el 1° de febrero de 1826 al 1° de febrero de 1828. Para esos meses los bonos centroamericanos se pagaban alrededor de un 30% de su valor debido a la guerra civil en el Istmo. En total, la Federación recibió 322.472 pesos en la Tesorería General, gastándose la mayor parte en pagos de crédito para los acreedores internos ("crédito mercantil"), salarios y provisiones para las tropas. La deuda acumulada de este préstamo se llegó a conocer como "deuda inglesa", y fue dividida entre los Estados después de la disolución de la Federación gracias a las negociaciones entre los tenedores de bonos y los gobiernos estatales. La porción que tocó a cada uno de los Estados fue determinada a partir de la población de cada uno, y la base fue de 816.000 pesos, cantidad que representaba el monto nominal de los bonos que estaban circulando.¹¹

Después de la guerra civil que aquejó a Centroamérica entre 1827 y 1829, el gobierno federal necesitaba de fondos en forma urgente, llegando a depender de las cuotas pasadas por los Estados. Sin embargo, el apoyo dado por éstos fue irregular, cumpliendo casi siempre en sus pagos el gobierno de Guatemala para sufragar las mayores urgencias. Así, en el ejercicio fiscal de 1829-1830, las principales entradas fueron los suplementos que los Estados dieron a la Federación, con 81.770 pesos (42%), le seguía lo obtenido por emisión de deuda reconocida por la misma Federación, con 53.968 pesos (28%), y por los derechos de importación 45.538 (24%). El monopolio del tabaco había dejado prácticamente de funcionar, recolectando apenas 500 pesos, menos del 1% del total.¹²

En cuanto al Estado de Guatemala propiamente dicho, las principales entradas durante este periodo fueron las alcabalas internas, los monopolios del aguardiente y chicha y las variaciones de contribuciones directas. Una mención aparte merece la deuda, ya que los niveles crecientes de ésta dependieron de las coyunturas marcadas por la guerra, la cual hacía necesario sufragar gastos para nada previstos.

En el cuadro 2 se puede observar la evolución de los principales ramos en 1827 y 1835, es decir, entre los primeros ejercicios fiscales del Estado de Guatemala ya establecido (la constitución fue emitida en 1825 y contaba con su propio Congreso) y la mitad de la década siguiente, marcada por los intentos reiterados de cobro de contribuciones directas y la participación de la hacienda estatal en fondos provenientes de los ramos federales, como pasó con una fracción de la alcabala de importación y del tabaco.

11 *Ibid.*, pp. 470-475.

12 *Exposición que al comenzar la actual legislatura ordinaria, hizo al Congreso Federal de esta República, el Secretario de Estado y del despacho de Hacienda, sobre los negocios de su respectivo cargo: leída por partes en las sesiones de los días 20 y 23 de abril y 4 de mayo del corriente año de 1830*, Imprenta Nueva, Guatemala 1830, en Biblioteca Nacional de Guatemala, Colección Valenzuela (BNG-CV), N.º 1953, Hojas sueltas 1830, p. 28.

Cuadro 1
Ingresos de la Real Hacienda calculados para un año común,
1816-1820.

	1816-1820	
	Pesos	%
Tributos	135.028	17,49
Alcabalas	120.742	15,64
Tabaco	321.795	41,69
Aguardiente y chicha	52.847	6,85
Otros	141.424	18,32
Total	771.836	100,00

Fuente: AGCA, B Leg 2356 Exp. 47453 y 47469

Cuadro 2
Ingresos del Estado de Guatemala, 1827-1835

Ingresos	1827	%	1834-1835	%
Alcabala	32.238	10,28	101.476	17,29
Estancos	42.903	13,67	126.986	21,64
Contribuciones	17.713	5,65	73.037	12,45
Hacienda General	24.796	7,90	49.839	8,49
Eclesiásticos	6.326	2,02	16.440	2,80
Otros	271	0,09	1.367	0,23
Empréstitos	189.504	60,40	217.618	37,09
Total	313.751	100,00	586.763*	100,00

Fuente: AGCA, CI Leg. 96 Exp. 2700, f. 10; *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

* El total no incluye la existencia anterior, la cual asciende a 213.459 pesos.

El bienio de 1826-1827 estuvo marcado por el inicio de los conflictos entre las autoridades del Estado de Guatemala y el Ejecutivo Federal, hechos que llevaron al cambio de gobierno del Estado y al inicio de la guerra civil, con su movilización respectiva, con la batalla de la Arada en marzo de 1827. La deuda corresponde a los montos recaudados en los préstamos forzosos decretados en marzo, abril, septiembre y noviembre de 1827 y enero del año siguiente, recolectados en su mayor parte en las inmediaciones de la Ciudad de Guatemala por la dificultad de obtener recursos por esta vía en otros departamentos.¹³ En el caso de las contribuciones, el aumento corresponde al establecimiento de una *contribución extraordinaria patriótica* forzosa.

13 Como lo reconocía el Presidente del Estado, Mariano Aycinena, en su mensaje a la Asamblea, que la Hacienda "no basta a cubrir sus más precisos gastos comunes; y los de la guerra han subido a un punto exorbitante siendo por otra parte inexcusables; a no ser que se permitiere la disolución del ejército, ha sido forzoso recurrir al arbitrio sensible de préstamos." AGCA, CI Leg. 96 Exp. 2700, f. 13.

La necesidad de reorganizar la hacienda del Estado de Guatemala era la primera tarea de los políticos que habían retomado el poder en abril de 1829, con el fin de la guerra civil. Mariano Gálvez, como encargado del ramo de hacienda, en su informe a la Asamblea reconocía que los medios organizativos durante los primeros meses después de la ocupación eran minúsculos. Se reestableció una tesorería conformada por tres personas. Su punto de partida fue la asignación de las rentas del departamento de Sacatepéquez, y luego paulatinamente pudo reestablecer las administraciones subalternas de rentas en los otros departamentos, aunque de los Altos, especialmente de Sololá, no habían “producido caudal considerable”. A pesar de esto, no podían contar con recursos en forma rápida, así que los principales ingresos de estos meses provenían de los bienes de “personas enemigas” ocupados militarmente, legalizando los secuestros respectivos. También se reconoció en un primer momento los préstamos y ocupaciones que se hicieron durante la guerra para que incluyese la deuda contraída por ambos bandos. Fue una forma de quebrar la base de los financistas del bando centralista en las últimas semanas de combate. Las haciendas incautadas pertenecían a varias familias que por muchos años habían comerciado con ganado y participado en el abastecimiento de la Ciudad de Guatemala. Así que estos bienes, sobre todo el ganado que aún disponían, fueron utilizados para el abasto de carne de la Ciudad y otros pueblos, al mismo tiempo que una parte de las exigencias de capitales por parte de las nuevas autoridades a los vencidos fueron pagadas con reses. Gálvez también reconocía el aporte del departamento de Sacatepéquez, el cual sostuvo en gran medida varios rubros importantes de los gastos del reinstaurado gobierno:

“aquellas sumas, creo que no igual la que produjo solo el departamento de Sacatepéquez, de donde ya habían salido más de treinta mil pesos que le estrajo [sic] el gobierno intruso mientras lo dominó.[...] y casi solo el departamento con el distrito de Escuintla, hasta hoy, han socorrido a la misma tesorería con cuarenta mil pesos.”¹⁴

Además, de este departamento se proporcionaron caballos y otros implementos al “Ejército Aliado”. Para calmar los ánimos en los Altos después de los incidentes ocurridos en 1828 por la exigencia de recursos y hombres por parte de las tropas del gobierno anterior, Gálvez reconoce que se tomaron algunas medidas para solventar la situación. Una de ellas fue la exoneración por dos años de toda contribución a los pueblos de San Marcos y San Pedro Sacatepéquez, ya que estos habían colaborado con las tropas enviadas por Morazán.

Asimismo, se habían abolido los derechos de peaje y rebajado el precio al tabaco y la alcabala. Otros impuestos desaparecidos por el nuevo gobierno fueron los de subvención de guerra y el de la carne. Por último, Mariano Gálvez, se quejaba que la hacienda

14 Mariano Gálvez, *Breve idea del ramo de Hacienda presentada por el Secretario del Despacho ... a la Asamblea del Estado al continuar las sesiones interrumpidas en 1826*, Imprenta la Unión, Guatemala, 1829, BNG-CV, N.º 2610, pp. 5-6.

sostenida desde la independencia no ha sido más que una “depredación sistemática” de los recursos, nada compatible con la imagen liberal pensada por los políticos de la época. Por ello, según Gálvez, el sistema de “liberalidad” que se debía construir se apoyaría en el sistema de patentes, sustitutos de los monopolios, el cual proporcionaría muchos más recursos y sería acorde con las libertades defendidas, según él, por el nuevo gobierno.

Carlos Salazar, Secretario General del Despacho, justificaba el déficit en 1836 por el arrastre de las deudas de la campaña de 1832 y de otras cuentas atrasadas que seguían pesando sobre la hacienda.¹⁵ También menciona que la venta del tabaco por medio del monopolio se había eliminado, usando en sustitución el sistema de patentes para su expendio. Y los ramos de aguardientes y chicha estaban en proceso de ser cambiados al mismo sistema, por lo que en algunas plazas se mantenía el estanco de bebidas, y otros pueblos se distribuía ya por medio de patentes. Por su parte, el producto del 5% establecido de la alcabala marítima a favor de los Estados no ingresaba todavía en las arcas de la ciudad de Guatemala. Es una muestra de la tirantez existente por la adquisición de recursos entre los gobiernos del Estado y la Federación. A pesar de esto, los ingresos reportados por alcabala mostraron para el ejercicio económico de 1834-1835 un crecimiento de 28.426 pesos, alcanzando de 101.476 pesos, cubriendo el 17% de los ingresos. Por su parte, los estancos de aguardiente y chicha habían producido 70.164 pesos y la extensión de tabaco por medio de patentes 43.429 pesos. A estos últimos se les adicionaba las ganancias del papel sellado y pólvora, hasta llegar a los 126.986 pesos, el 21% del total. Las contribuciones mostraron entre un año económico y otro un aumento de casi ocho mil pesos, manteniendo la misma proporción en su aporte a los ingresos, alcanzando 73.073 pesos. Por su parte, los ingresos por medio de adquisición de deuda eran sumamente altos, con el fin de cubrir las exigencias de recursos. Entre las fuentes fiscales con interés, aparecen los préstamos voluntarios con 95.909 pesos, y la emisión de vales de 1ª y 2ª clases que produjeron 57.122 pesos. Por último, constaba una “existencia” en los rubros guardados por la Tesorería, que respondían a fondos provenientes del ejercicio fiscal anterior. Sin embargo, esta existencia parece provenir de los residuos reconocidos de vales y empréstitos, y que son incluidos en la cuenta general para “equilibrar” contablemente el informe de gastos. La cifra de esta existencia era de 213.459 pesos. Es decir, sumados dan la cifra 800.222 pesos.

Por su parte, los egresos ascendieron a 749.898 pesos. Desde un punto de vista contable, los ingresos cubrían, con un sobrante, los gastos incurridos en ese año. Sin embargo, teniendo en cuenta la observación de la “existencia” arrastrada, se vuelve patente

15 *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, BNG-CV, N.º 1956, Hojas Sueltas 1834-1836, p. 18.

el desbalance que el gobierno tenía entre sus recaudaciones y sus egresos. Sobre estos últimos, en el cuadro 3 se puede observar las consecuencias de las deudas arrastradas de ejercicios anteriores que esfumaron el posible incremento de los ingresos por medio de las contribuciones directas. El pago de vales fue el más fuerte, con 242.285 pesos saldados, seguido de 98.481 correspondientes a las devoluciones por préstamos y otros rubros de deuda. En total, la deuda abarcó el 46% (349.572 pesos) de los egresos. Por su parte, los gastos militares abarcaron el 21%, y los del poder ejecutivo el 16%.

Conflictos con las autoridades federales

La definición de las rentas del Gobierno Federal y de los Estados durante el periodo 1823-1825 fue el origen de varios conflictos entre las autoridades nacionales y estatales. La instalación de la Asamblea Constituyente del Estado en 1824 intensificó las tensiones entre las autoridades, ya que los diputados decretaron en septiembre que no se pagara a ningún funcionario que no fuese de la administración estatal. El ministro de hacienda federal intentó detener las consecuencias negativas que tendría este decreto porque dejaría a muchos funcionarios sin sueldos, quienes recibían su salario de los fondos que proporcionaban las autoridades estatales en Guatemala. Por ello, el Ministro argumentaba que le correspondía a la Asamblea Nacional Constituyente la designación de las rentas nacionales y estatales para evitar que la nación no desapareciera. Mientras tanto, a Guatemala se le había asignado la cantidad de 123.605 pesos. Por su parte, los diputados de la Asamblea del Estado le respondieron al Ministro, afirmando que respetaban los principios federales. La tarea de las autoridades federales era la designación de los gastos de la administración, para que los Estados acudieran con recursos para sufragarlos. Esa había sido la condición fundamental del pacto federal, por lo que el gobierno nacional no podía "confundir la hacienda particular del mismo Estado [Guatemala] con la general de la República". Otro punto importante para los diputados fue que Guatemala había apoyado a las autoridades federales con 271.175 pesos para los gastos más urgentes en puertos, fuerza militar y altas autoridades. Estos gastos agotaron los recursos de la Casa de Moneda, comunidades y obras pías. Y los demás Estados no habían colaborado, a excepción de Honduras, que proporcionó 193 pesos. Las tensiones para cubrir los gastos más urgentes de la tropa, obligaron a mantener un fuerte intercambio en las semanas de septiembre. El miedo era que se produjera un nuevo levantamiento militar en la Ciudad de Guatemala, tal como había ocurrido en septiembre de 1823. Sin embargo, se llegó a un acuerdo a finales de ese año gracias a la emisión de la constitución y las negociaciones políticas. Así se proporcionaron fondos a las cajas federales gracias a un préstamo de 23.000 pesos. Una parte de los fondos fueron gastados en la pacificación de la provincia de Nicaragua.¹⁶

16 AGCA, C1 Leg. 25 Exp. 595, fol. 1-6; C1 Leg. 25 Exp. 598; C1 Leg. 27 Exp. 631

El otro ejemplo claro de los conflictos entre autoridades estatales y federales ocurrió en 1825-1826. El Jefe de Estado, Juan Barrundia, enfrentaba un déficit creciente de 100.000 pesos en las cuentas de la Tesorería. Para solventar este vacío, Barrundia decretó un préstamo en febrero de 1825. Las autoridades estatales encontraron fuerte resistencia de parte de los comerciantes para sufragar nuevos gastos. Otras medidas habían fracasado, como el impuesto al 2% sobre propiedades alquiladas. Para responder a este desafío de la plaza comercial, Barrundia decidió trasladar el gobierno estatal de la Antigua Guatemala a la Ciudad de Guatemala, y así descargar el peso de los gastos directamente sobre esa ciudad. En este contexto, Juan Barrundia defendió ante la Asamblea la instauración de la contribución directa en el Estado. Este traslado, finalmente, aumentaría los roces entre el Gobierno Federal y Estatal, cuyas consecuencias posteriores ocasionarían el inicio de la guerra civil a partir de 1826.¹⁷

El fin de la guerra civil en abril de 1829 no significó el final de las transferencias fiscales del Estado de Guatemala al gobierno federal. Por el contrario, las necesidades urgentes de recursos para pagar las tropas victoriosas y reconstruir el gobierno, obligaron a las reinstaladas autoridades estatales a proporcionar en forma creciente recursos. De esta manera, en el ejercicio fiscal de 1829-1830, el gobierno federal recibió 81.770 pesos (casi 43% de todos los ingresos) como parte de las transferencias de los Estados, cantidades que en su mayor parte provenían de la reinstaurada Tesorería de Guatemala.¹⁸

En la siguiente década, ante las dificultades provocadas por rebeliones o intentos de invasión de los vencidos en 1829, las tensiones entre las autoridades de Guatemala y la Federación aumentaron gracias a la repartición de los escasos fondos. La frecuente ocupación de las rentas federales por parte de los Estados obligó al Congreso Federal a declarar que eran nulas "las leyes, decretos y órdenes de las Legislaturas o Gobiernos de los Estados, en que dispongan ocupar las rentas nacionales", considerando que tales medidas constituían atentados a la Constitución y al pacto federal. En su respuesta, el Gobierno de Gálvez aseguraba que la misma Constitución del Estado, en su artículo 13, obligaba a no acatar las órdenes federales que excedieran los límites de sus facultades y se violen los derechos de los Estados.¹⁹ La defensa a ultranza de la soberanía estatal en esa década era el resultado, por un lado de las contradicciones propias del proyecto federal promovido desde 1823. Por otro, el tono de la respuesta del gobierno galvista también reflejaba la situación débil del gobierno federal ante la ola de decretos en 1832-1833 en los cuales los Estados se consideraban como preexistentes al gobierno de la República. Decretos que expresaban el malestar hacia la figura del Presidente y su gobierno por la guerra contra las facciones en Soconusco y Omoa (1831-1832) y las

17 Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 306-308.

18 Exposición que al comenzar la actual..., p. 28.

19 AGCA C1 Leg. 185 Exp. 4881, fol. 1v-2.

rebeliones ocurridas por la formación de un Distrito Federal en San Salvador y sus alrededores (1832-1835). Tal como lo expresaba el mismo Presidente de la República, la rebelión de Nicolás Espinoza, en el Salvador cercó al gobierno federal al recién inaugurado Distrito Federal, sin el apoyo suficiente de los demás Estados:

“reducido únicamente a la alcabala marítima y a las pequeñas rentas del Distrito, cuyos productos no bastan a satisfacer las más precisas erogaciones; gravados, como se hallan estos fondos, con una crecida deuda que cada día sube en proporción al aumento de nuevos e indispensables empeños; agotados los *recursos* extraordinarios que en los años anteriores han proporcionado al Ejecutivo considerables sumas, y sin *columbrar la más leve esperanza de que los Estados cubran el valor de los cupos que les asigna la ley* (...) es imposible que el Ejecutivo, paralizado así en todos sus movimientos, pueda dar un solo paso que no lleve el sello de la debilidad y poca duración.”²⁰

Contribución directa

La inestabilidad política causada, en parte, por la fragilidad de los ingresos fiscales fue una amenaza constante al proyecto político en proceso de construcción a partir de 1823. Los reportes mostraban déficit constante. Por esta razón, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente propusieron dos caminos que, en forma combinada, podían ayudar a descargar la presión por recursos. El primero fue la vía de los empréstitos y el otro era el de las contribuciones directas. En cuanto a los empréstitos, su implementación implicaba provocar el enojo en el vecindario de cada una de las provincias, además de trasladar a futuro las obligaciones sin solucionarlas. No faltaron durante los meses de noviembre y diciembre del mismo año las solicitudes de empréstitos forzosos, sobre todo, hacia los ciudadanos “pudientes” del vecindario de la Ciudad de Guatemala, a pesar de las repetidas quejas del cuerpo municipal, encargado de la recolección misma, el cual siempre solicitó que el gasto recayera también sobre otras poblaciones de las Provincias Unidas.

Las contribuciones directas necesitaban de censos detallados para realizar un cobro efectivo. El 1° de diciembre de ese año, la Asamblea Nacional Constituyente decretó la contribución directa en las Provincias Unidas. En forma clara, en el considerando del decreto, la Asamblea reconocía que las medidas tomadas para reducir el déficit presupuestal, ya sea con la reducción de empleos o estimulando el comercio para la mejora en la recaudación indirecta, no era suficiente para atender las necesidades. Así “las rentas ordinarias no son suficientes a llenar todas las atenciones del estado”. La contribución debía ser cobrada en todo el territorio del Istmo por los alcaldes, quienes recibirían las indicaciones respectivas a través de los jefes políticos, para que se cobrara “como se verificaba la de la contribución que antes daban los indígenas.” Para cumplir

20 *Mensaje del Presidente de la República, leído en la abertura de la sesión del año de 1836, BNG-CV, N.º 1956, Hojas sueltas 1834-1836, fol. 6.*

la recaudación de la contribución, la Asamblea reconocía que hacía falta la realización de censos, por lo que ordenaba a las diputaciones provinciales reuniesen dichos datos para hacer un cuadro “comprendido de los pueblos de cada provincia”. Se debe aclarar que la contribución exigida por la Asamblea en este decreto iba dirigida a los “ciudadanos libres”, sin incluir a las comunidades religiosas mendicantes, a los impedidos de poder trabajar y las comunidades de religiosas. En sí misma, desde un plano formal, no era una contribución sobre los indígenas tal como se hizo antes de 1820, aunque aquellos eran el principal objetivo por ser mayoría de la población.²¹

La implementación de una contribución directa por parte del gobierno del Estado de Guatemala fue una medida necesaria para saldar las cuentas fiscales en números rojos con el aporte de cada uno de sus habitantes. En marzo de 1825 se hizo la solicitud a la Asamblea del Estado para que considerara las medidas a tomar para mejorar las rentas. Entre las propuestas del gobierno estatal estaba la utilización de los fondos que, se suponía, le tocaban al Estado provenientes del empréstito extranjero. La Comisión de Hacienda rechazó este punto, y en su lugar sugirió que se declara una contribución directa sobre los indígenas, como una manera de que éstos contribuyeran al sostenimiento del Estado. Se justificaba este paso, según los miembros de la comisión, porque el indígena consume alimentos y se viste con ropas que no “están sujetos a ningún impuesto.” En una nota posterior, la misma Comisión asegura que su intención era que se decretara un impuesto sobre “la riqueza territorial, de la mobiliaria y de la *industria personal*”.²²

Las intenciones de la Comisión se plasmaron en el decreto 68 de la Asamblea del Estado. En el considerando se reconocía que el déficit que sufría el Estado ascendía a 100.000 pesos, y que la contribución buscaba solventar tal problema para el siguiente año. Por ello, recaía tanto sobre las propiedades como en las rentas personales sin excepción alguna. Para la aplicación de este decreto, se estableció una Junta Consultiva de Hacienda compuesta del Intendente General del Estado, del tesorero, de un integrante de la municipalidad de Guatemala y de dos vecinos que nombraría el Intendente entre los “hacendados y comerciantes que deban pagar mayor cuota de contribución que gocen el concepto de notoria probidad y distinguidos conocimientos.” En el proceso de recaudación en los departamentos, los jefes políticos podían actuar como subdelegados de hacienda, y corría a cargo de las municipalidades el cobro individual en su propia jurisdicción. Los alcaldes podían resolver situaciones judiciales si éstas no superaban el monto de los 10 pesos. Si el monto en disputa superaba dicha cantidad, estaban obligados a trasladar el asunto al juez de 1ª instancia. En la ordenanza de ejecución, se aclara

21 *Decreto de 1 de diciembre de 1823*, Asamblea Nacional Constituyente, BNG-CV, N.º 1946, Hojas sueltas 1822-1823.

22 AGCA, C1 Leg. 28 Exp. 667, fol. 1-6 y 10v. Además se sugirió el aumento en un porcentaje sobre las platas labradas y el arrendamiento de fincas.

que las municipalidades estaban obligadas a levantar los padrones, base del cobro. Los costos de la recolección serían cubiertos con fondos de propios de las municipalidades respectivas, y reintegrados con los fondos de la contribución. En el cuadro 4 se puede observar la tabla tributaria establecida en la contribución directa. Si bien es cierto que cubría a buena parte de oficios, la mayoría se concentraba en las actividades desarrolladas en los centros poblados, ya sea en mercados o talleres artesanales. Pero se puede sospechar claramente que en cuanto al número de individuos, se abarcaría más en la categoría de ocho reales, ya que abarcaba a indígenas y jornaleros. Esta reglamentación fue la antecedente clara de la establecida en la década siguiente. Su objetivo en la reglamentación de la contribución directa fue el indígena.²³ En el primer proyecto de contribución, se dejaba claro que los indígenas pagaran 12 reales al año, en dos cuotas, una en junio y la otra en diciembre, y de cuya cantidad se abonaría un 4% a los jefes políticos y un 2% a los extractores inmediatos, es decir, de los alcaldes auxiliares encargados. En el proyecto se intentó hacer partícipe a las municipalidades de la ganancia obtenida, ya que se dejaba un tercio de la recaudación a las cajas municipales. Así se aseguraban, según los legisladores, la participación decidida de los cuerpos municipales.

Cuadro 3
Egresos del Estado de Guatemala, 1827-1835

Egresos	1827	%	1834-1835	%
Hacienda	82.618	27,2	68.834	9,2
Deuda	38.924	12,8	349.572	46,6
Eclesiásticos	-	-	4.697	0,6
Gastos militares	132.781	43,8	164.306	21,9
Enseñanza	-	-	4.574	0,6
Poder Ejecutivo	41.776	13,8	121.141	16,2
Asamblea	7.142	2,4	36.720	4,9
Otros	-	-	54	0,0
Total	303.241	100,0	749.898	100,0

Fuente: Las mismas de cuadro 2.

Para 1830, después de haber esquivado las dificultades más apremiantes de la coyuntura posterior a la guerra, las autoridades del Estado se enfrentaron de nuevo al problema

²³ Manuel Barberena, en su comunicación desde la Secretaría de Hacienda y Guerra a la Asamblea del Estado en 15 de agosto de 1825, meses antes de la aprobación de la contribución, aclaraba este punto. Hablando de la contribución decía: "En ningún Estado es más acomodaticio este impuesto personal que en el de Guatemala, donde compuesta casi de indígenas son los más preparados por la costumbre a pagarlo." AGCA, C1 Leg. 29 Exp. 704, fol. 2.

Cuadro 4

"Tarifa de la cuota que sobre las rentas y utilidades de los ciudadanos ha impuesto la Asamblea Constituyente de Guatemala para cubrir los gastos de la administración en el año de 826 por no alcanzar para ellos las rentas indirectas"

Rentas y sueldos	
2%	Fincas urbanas en arrendamiento
1/2%	Sueldos o rentas de 150 a 700 pesos
1%	Sueldos o rentas de 800 a 1500
1.5%	1600 o más
Cuotas	
20 pesos	Hacendados grandes Almacenistas
15 pesos	Abastecedores de ganado en las capitales Medianos hacendados
10 pesos	Propietarios de imprenta Asentistas de nieve en las capitales
6 pesos	Cajoneros de efectos extranjeros Estanquilleros de aguardiente Taberneros de licores extranjeros
5 pesos	Propietarios de cererías Laboreros grandes Abastecedores de ganado en pueblos grandes Villareros y trigueros Médicos recibidos y en ejercicio Cirujanos licenciados Boticarios propietarios Propietarios de alfalfares o de potreros de venta de zacate
4 pesos	Propietarios de panadería en las capitales Abogados en ejercicio Escribanos públicos o de juzgado
3 pesos	Tenerías en corriente Cajeros de almacenes y tiendas de mercancía Tiendas mestizas con exclusión de las de frutas y comestibles de primera necesidad Id. de reventa de panelas Estanquilleros de chicha Cada piedra de molino Escribanos nacionales y solamente cartularios
2 pesos	Jergueteros con puesto de venta Cajoneros de ropa del país Maestros artesanos con tienda abierta Propietarios de tienda de maritales Propietario de pequeñas labores Abastecedores de ganado en pueblos chicos Asentistas de nieve en los pueblos Procuradores

Continúa...

Continuación Cuadro 4.

Cuotas	
12 reales	Oficial artesano de 18 a 50 años
	Propietario de panadería en los pueblos
	Escribanos receptores
	Escribientes de oficina
8 reales	Practicantes de botica con salario
	Indígenas de 18 a 50 años
	Jornaleros de 18 a 50 años
	Sirvientes domésticos
	Mayordomos de hacienda
1 real	Cada mula de atajo que se emplee en camino real

Fuente: AGCA, CI Leg. 28 Exp. 667, fol. 27-28.

del déficit presupuestario. La enorme diferencia con las autoridades estatales presentes durante la guerra era, además de la seguridad compartida que la situación mejoraría con el retorno al sistema federal, que los políticos en el poder no enfrentaban, según su parecer, una oposición política debido a la expulsión de los centralistas en 1829.

A finales de abril de 1830, la Asamblea del Estado aprobó el restablecimiento de la contribución directa. La consideración de los representantes de la Asamblea para dar este paso fue la escasez de los productos de las rentas ordinarias porque no se habían recuperado todavía del descalabro dejado por la guerra. También se afirmaba que estas rentas eran “gravosas por la adversión con que las mira el pueblo”. Además, había que proveer de recursos para la defensa del Estado y, para mantener la tranquilidad, satisfacer “los empeños contraídos por el gobierno durante la guerra.”

Desde el inicio, se establecía que la contribución general era obligatoria para personas, propiedades y empleos de todos “los ciudadanos o habitantes del Estado”. El monto sería de 12 reales anuales por persona, llamada *capitación*, y 5 pesos anuales sobre propiedades, nombrada como *censo*. Con respecto a la capitación, estaban obligados a pagarla los “guatemaltecos” que tengan de quince a cincuenta y cinco años, exceptuando a las mujeres, los mayores de cincuenta y cinco años, los del convento de Belén (betlemitas), “*los soldados y clases que sirvan en el ejército federal*” y todos los integrantes de la milicia activa en el año de servicio. Por su parte, el censo debía ser pagado, además de la capitación, por los propietarios y los capitales superiores a mil pesos. Otros afectados por el censo eran las mujeres con bienes del monto mencionado, profesionales como abogados o médicos, los eclesiásticos, coadjutores de párrocos, una amplia gama de propietarios de negocios y los que, sin tener propiedades, arrienden alguna finca cuyo canon fuese igual o mayor a los cien pesos anuales. A los empleados civiles y militares se les obligaba a pagar un dos por ciento de su sueldo anual, en adición a la capitación y censo.

Para ayudar a las autoridades locales que se encargarían de la recaudación de estos impuestos, se emitió una instrucción que regiría el proceder de los funcionarios encargados y ayudaría a solventar dudas. La recaudación recaía en las municipalidades, las cuales, bajo supervisión del jefe departamental respectivo, levantarían un padrón general de los habitantes de su jurisdicción. Los miembros de la municipalidad estarían exentos del pago durante el año que prestaran servicio. Además del padrón general de la municipalidad, se realizaría con esa información otro padrón de contribuyentes. Una vez finalizada esta tarea, se enviarían copias al jefe departamental, quien estaría encargado de hacer un padrón general del departamento y otro de contribuyentes, que después remitiría al gobierno estatal. Este padrón se modificaría conforme al movimiento de la población, ya sea por muerte o ausencia. Este proceso estaría cubierto por el 4% del monto recaudado. Un punto delicado en el proceso de recaudación, según lo estipulado por las instrucciones, sería el momento en que se definiría quiénes eran los obligados para el pago. Como otros procedimientos de la época, la asignación sería acorde a la "voz pública", es decir, la información recabada por las autoridades conforme a la opinión que los mismos habitantes tenían de los demás miembros de la comunidad, ya que se creía ésta era la única forma disponible de ecuanimidad. Este procedimiento también era utilizado en los procesos judiciales. Los afectados, como obligados de pago por parte de la "voz pública", tenían el derecho de rectificar ante la municipalidad, pero sin la opción de suspender el pago. Si el individuo fuese beneficiado con respecto a la designación del pago, solo entonces la municipalidad podría devolver la cantidad estipulada. En 1830, el pago se llevaría a cabo el 1° de agosto, fecha en la que todos los designados para el censo acudirían a la municipalidad para ser anotados en el libro respectivo de control. Los años siguientes, su cobro tendría lugar el primer día de junio y diciembre. Como pago a las municipalidades, les correspondería un 2% de lo recaudado. Por su parte, los testigos que ayudarían en el cobro, se les pagaría un peso por cada día de trabajo. Quince días después de iniciado el cobro, las municipalidades tenían la obligación de entregar el monto correspondiente en la receptoría del departamento. A los empleados del Estado, se les haría un descuento mensual por parte del tesorero general. En la última parte del instructivo, se declaraba los destinos finales de la contribución. Del primer año, se destinarían 50.000 pesos a la compra de 3.000 armas de "superior calidad", y el sobrante "quedará para ocurrir a los primeros gastos de una invasión repentina", y si no se diera tal hecho, al pago de la deuda pública del Estado. En los años siguientes, se destinarían 30.000 pesos a la deuda, según la ley.²⁴

La discusión sobre el presupuesto que inició en mayo de 1830 en la Asamblea por el Intendente Mariano Gálvez, se aseguraba que las rentas aumentarían durante el próximo año debido al clima de tranquilidad en el interior del Estado, aunque no contaban con datos completos por la falta de glosa de algunas cuentas. Se calculó que los

24 *Decreto del 20 de abril de 1830, BNG-CV, N.º 1953, Hojas sueltas de 1830.*

gastos podían alcanzar los 400.000 pesos, cantidad que se podía cubrir con las rentas disponibles. Se estimó que sólo la contribución directa podía alcanzar los 100.000 pesos. Gálvez hacía la observación de las dificultades presentes en el cobro de la misma. Apuntaba, además de la “renuencia” propia para pagar, se debía considerar las consecuencias de la peste de viruela que se esparció por algunos poblados y el terremoto que afectó el Valle Central. Finalmente, el presupuesto aprobado para ese año alcanzó los 342.133 pesos, de los cuales 151.646 estaban destinados a gasto militar, un 44,32%.²⁵

El siguiente año, las autoridades de hacienda fueron mucho más precavidas con respecto a las expectativas de los productos de las rentas. Se esperaba que el aguardiente y chicha produjeran 73.000 pesos, 60.000 la de alcabalas, 20.000 las temporalidades, 8.000 la de papel sellado, y 5.000 el censo, entre otras. Entre sus previsiones no incluía la capitación:

“porque piensa que debe abolirse, si no se quiere tener un principio de descontento general y que sobre él especulen los ánimos inquietos y los enemigos del Estado”²⁶

Para cubrir el vacío que dejaría la supresión de la capitación, se proponía que se subiera un real más sobre cada arroba de carne, cuyos cálculos ascendían a 50.000 pesos. Poco más de un año después de su implementación, es un ejemplo de las dificultades que había ocasionado la capitación en los primeros intentos por cobrarse, aumentando el descontento de la población en el campo y en las ciudades. El Gobierno no desconocía los problemas y “a su juicio deben preferirse las que por indirectas sean menos sensibles”. Por su parte, los ingresos eclesiásticos, como novenos, vacantes sobre diezmos estaban aplicados a la construcción de caminos, por lo que no se contaban en este balance general. La totalidad de los ingresos calculados ascendía a 221.800 pesos.²⁷

La capitación a pesar de todo se mantuvo para los siguientes ejercicios fiscales debido a la imposibilidad de sustituirla del todo por otro ramo. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal de 1833, el Gobierno estatal solicitaba que la Asamblea decidiese el mejor camino, y si las rentas fuesen eliminadas, se eligiera los mecanismos para no perder ingresos y mantener el orden en el Estado, prefiriendo las rentas indirectas para “poblaciones como esta Capital [Ciudad de Guatemala] donde opina que no se cobre la capitación supuesto que su exacción ha sido siempre imposible.”²⁸

25 AGCA, C1 Leg. 126 Exp. 3642, fol. 21-22; *Orden N.º 130 de la Asamblea del Estado, 6 de diciembre de 1829*, BNG-CV, N.º 1933, Folletos 1830.

26 AGCA, C1 Leg. 150 Exp. 4147, fol. 10v.

27 *Ibid.*, fol. 11-11v. En fecha de 28 de julio de 1831, la Asamblea del Estado ordenó la suspensión de la capitación para contener el descontento y efervescencia en todo el Estado. Sin embargo, la siempre deficitaria hacienda estatal obligó a su reinstauración con nuevos bríos, por medio del decreto legislativo de 1º julio de 1832. De la misma manera, el 8 de septiembre del mismo año se suprimió el diezmo, sustituyéndolo con una contribución territorial. Ver Alejandro Marure, *Catálogo de las leyes promulgadas en el Estado de Guatemala, desde su erección en 15 de setiembre de 1824 hasta el 5 de octubre de 1841, escrito por...*, Imprenta La Paz, Guatemala, 1841, pp. 35 y 74-75.

28 AGCA, C1 Leg. 155 Exp. 4253, fol. 7.

En gran medida, la insistencia en el cobro de la contribución directa y censo también respondía al intento del gobierno de Gálvez por aumentar la base fiscal del propio Estado, exigiendo que los pueblos aportaran recursos en forma generalizada, para que las oscilaciones de los ingresos de alcabala interior, de los préstamos y estancos afectaran menos a la hacienda pública. Así, para los ejercicios fiscales de 1834-1835 y 1835-1836 se reportaron ingresos de 183.933 y 181.033 pesos respectivamente que fueron recaudados en los departamentos, los cuales incluían estancos, alcabalas y contribuciones directas. De éstas últimas, en el primer ejercicio fiscal se alcanzaron los 73.037 pesos, y en el segundo fue de 70.884 pesos. Es un hecho conocido que este tipo de contribuciones siempre han motivado descontentos, tal como lo reconocían los operadores fiscales de la época, pero esta curva ascendente en la presión fiscal directa tuvo lugar en una coyuntura de pobreza y hambre en el campo. Para 1835, se recibieron muchos reportes de carencia de granos básicos en todo el país, situación que fue resaltada por los mismos agentes diplomáticos en la Ciudad de Guatemala, y la presencia de esta carestía se mantuvo con niveles desiguales en 1836 y 1837.²⁹

Para 1836, las contribuciones se habían convertido, según Gálvez y su gobierno, en el eje central de la reforma fiscal del Estado, la cual, a su vez, era parte de una reforma mucho más amplia, expresada en el cambio del sistema de justicia y en las reformas agrarias. Los cambios fiscales buscaban una mayor "equidad" en el sostenimiento del Estado, ya que todos sus habitantes estaban obligados a aportar según su riqueza. Por ello, se había pensado en un nuevo modelo de contribución que permitiría eliminar, por un lado, las contribuciones propias del régimen español (especialmente los estancos al convertirlos en patentes), pero al mismo tiempo evitaría el descontento generalizado que tuvo lugar en el periodo 1830-1835. Esta última condición llevó a radicalizar la posición sobre la ciudadanía, con la sugerencia de reservarla para aquellos que aportaban recursos al Estado.

El Secretario General del Despacho, Carlos Salazar, menciona en la memoria ya citada de 1836, que uno de los proyectos, aún sin aprobar para ese momento, era el establecimiento de una contribución única sobre el consumo de cada familia en escala ascendente, cuyas tasas cambiarían conforme al tipo de bienes comprados. Una contribución de este tipo facilitaría al gobierno la adquisición de fondos sin "coacción y vejación" por parte de los agentes estatales. El proyecto buscaba apoyarse en las contribuciones indirectas para evitar los descontentos de la población en el momento de ser empadronada, y evitar la inversión de tiempo y recursos por parte del Gobierno para crear una red engorrosa de funcionarios. El otro objetivo de la reforma hacendaria era suprimir todos los demás impuestos, concentrando la carga fiscal sobre esta contribución única.

29 Miles Wortman, "La Federation d'Amérique Centrale, 1823-1839", These pour le doctorat. Ecole Pratique des Hautes Etudes, Paris, 1973, pp. 264-270.

Sin embargo, para ese momento, no era más que un proyecto que el mismo Salazar consideraba que enfrentaría dificultades serias ante las costumbres de la población.³⁰

Después de largas discusiones en la comisión especial conformada para esta tarea, la reforma fiscal propuesta sobre una contribución única tomó otro cariz. Se concentró la atención en una contribución directa única basada en la "propiedad efectiva de cada habitante", apoyados en la idea que de esta manera se gravaban las ganancias y no los capitales. Según los diputados, esta contribución cumpliría la función de mejorar los registros catastrales del Estado, ayudando también a los propietarios a evitar injusticias sobre sus propiedades ya que se revisarían con frecuencia los linderos de las mismas. Una condición necesaria para la aplicación de este nuevo modelo fiscal era la supresión de otras cargas sobre los individuos, tales como las alcabalas internas, el impuesto de carnes, la contribución territorial, la capitación y el censo. En la propuesta enviada por los diputados se conservaban los impuestos sobre aguardiente y chicha según los reglamentos vigentes para el momento, situación que parecía contradecir los principios "liberales" a los que se suscribían los mismos diputados.

La tasa de la nueva contribución sería de 0,5 % sobre el valor de todas las propiedades de los individuos, ya sean fincas en el campo, casas o edificios en las ciudades y villas; sobre los capitales mayores ocupados en el comercio registrado con facturas; en el tráfico menor, ya sea en tiendas o botijas; a los capitales aplicados a censo. Los únicos exentos serían los individuos que no poseyeran, en conjunto, propiedades o capitales superiores a los 50 pesos. Los empleados también estaban incluidos en esta nueva carga. Una de las "ventajas" para los habitantes comprendidos por la reforma es que no estarían sujetos a ninguna otra contribución forzosa, a excepción de algún requerimiento federal, con lo cual se buscaba atajar cualquier tipo de abuso por parte de las autoridades locales, además de convencer a la población de los beneficios de esta nueva medida.³¹

La crisis política ocurrida a partir de 1837, cuya chispa había sido el impacto generalizado de la epidemia de cólera pero cuyas raíces se hundían en las políticas fiscales y agrarias de los liberales en el poder, finalizó el experimento de contribuciones directas en el Estado. Sin embargo, vale la pena detenerse en el debate fiscal ocurrido a finales de la década de 1830, ya sin el gobierno de Mariano Gálvez, para discernir la importancia que había jugado la contribución directa en los fondos del Estado durante esa década y el papel que jugaba según el liberalismo económico de la época.

Frente al dilema de la bancarrota del Estado o la inyección de recursos en forma constante, los debates parlamentarios proponían medidas en las que se combinaban

30 Memoria que el Secretario General, pp. 12-13.

31 AGCA, C1 Leg. 191 Exp. 5062, 1836, ff. 1-3.

contribuciones directas con gravámenes indirectos, seguros que una sola fuente no sería suficiente para sufragar las urgencias militares y deudas. Así, en una propuesta surgida en octubre de 1839, los diputados de la comisión de hacienda denunciaban la política de libre comercio que había arruinado a los artesanos en el Estado. Entre las propuestas contenidas en este escrito, además de aquella relativa al comercio de importación, es de resaltar una serie de impuestos medianos, como el de la carne a favor de los cuerpos municipales. En forma paralela, se debían de eliminar las garitas para promover el comercio interno. Ahora bien, en cuanto a la contribución directa, los diputados pedían que se retomara un tipo de censo y una capitación. Es decir, que se mantuvieran estos impuestos con otras tasas a las que habían estado vigentes, para asegurarse que los habitantes del Estado contribuyeran en forma generalizada con el sostenimiento del Estado, ya que:

“si no se adoptase, la gran mayoría de habitantes del Estado quedarían sin contribuir, y es imposible que las carga públicas se soporten por el menor número.”³²

Esta propuesta es una muestra clara del papel de primer orden que había jugado la contribución directa en la fiscalidad sostenida no solo por los seguidores de Mariano Gálvez. Rol constituido no únicamente por el porcentaje de los ingresos representados por las variantes de la contribución directa, sino también por la aportación generalizada que representaban. Ahora bien, la propuesta de los diputados de la comisión de hacienda fue realizada en octubre de 1839, en momentos que el Estado de Guatemala estaba reducido a los departamentos de la región central (alrededores de Antigua Guatemala y la Nueva Guatemala) y los departamentos del oriente, ya que los Altos se habían declarado Estado a inicios de 1838. Este último Estado había reforzado, desde mediados de 1839, el cobro de la capitación sobre varios pueblos, entre los que destacan los cercanos al Lago de Atitlán y Santa Catarina Ixtahuacán. Ante la rebeldía de los cuerpos municipales y de la población de estos lugares, se habían enviado tropas para forzar el cobro. El descontento generalizado en los Altos ante la capitación, condenó al fracaso en el corto plazo la propuesta de los diputados en la Asamblea de Guatemala, ya que el 4 de diciembre de 1839, se suprimió la capitación. Esta medida era parte de los preparativos de la campaña militar contra los Altos a inicios de 1840.³³

Situación después de 1840

El equilibrio político alcanzado a inicios de 1840, con la derrota del Estado de los Altos y Morazán, llevaron a los conservadores a reajustar la recaudación fiscal, para no

32 Citado por Daniele Pompejano, *La crisis del Antiguo Régimen en Guatemala, 1839-1871*, Editorial Universitaria, Guatemala, 1997, p. 166. La fuente del párrafo anterior es esta obra.

33 Arturo Taracena, *Invencción criolla, sueño ladino y pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala: de región a Estado, 1740-1871*, CIRMA, Antigua Guatemala, 2000, pp. 259 y ss; Marure, *Catálogo de las leyes.....*, cit., p. 76.

provocar mayor descontento en los Altos. Así que la supresión de la capitación en diciembre de 1839 se mantuvo, aunque se cobró los sobrantes de la misma. Por otra parte, ante la ausencia de esta contribución y la presencia de una deuda creciente debido a los gastos militares, el gobierno acudió con mayor frecuencia a las contratas establecidas sobre una parte de las rentas futuras, tal como lo reconocía:

“Las exigencias momentáneas exigen sacrificios y no estando en sus principios ni en sus facultades el hacer pedidos ni menos el *imponer contribuciones*, se ha visto en la necesidad de celebrar contratas para obtener con anticipación el producto de las rentas. Estas contratas, si bien son gravosas porque privan al Gobierno del total de los recursos con que podía contar, han tenido la ventaja de disminuir la deuda.”³⁴

Las contratas facilitaron recursos inmediatos a las arcas del Estado, sin embargo, el mecanismo de recaudación contenía contradicciones que volvían una ficción la disminución de la deuda. Solo una fracción de la cantidad celebrada en la contrata ingresaba como efectivo a la Tesorería, la mayor parte de la cantidad obtenida era a través de documentos antiguos de crédito dados por el Estado. La obtención de préstamos con garantía de futuras rentas no se detuvo. Por tal razón, el crecimiento de la deuda fue una amenaza constante para el balance fiscal del Estado.³⁵

En un plano general, las rentas reportadas disminuyeron de 416.836 pesos en el periodo 1839-1840 a 279.827 en el ejercicio de 1842-1843. La situación descrita llevó a que los ingresos por introducciones en la aduana se redujeran paulatinamente en el primer lustro de la década, pasando de 292.464 a 130.462 pesos en el mismo periodo. A finales de este último año, la Tesorería registraba un monto de 329.444 pesos de déficit en deuda corriente, ya sea de contratas y sueldos atrasados. Con esta carga sobre los fondos estatales, ocurrió el conflicto con el Salvador en 1844, que implicó la utilización de 300.000 pesos para sufragar los gastos. Estos recursos se obtuvieron gracias a pedidos extraordinarios a los propietarios de la Ciudad de Guatemala y de los departamentos. La única garantía disponible era la aduana de Izabal y de la Ciudad de Guatemala.³⁶

En varias oportunidades a lo largo de esta década se hicieron llamados para que los acreedores del Estado presentaran los documentos respectivos para consolidar la deuda pública. A partir de los balances hechos con esas operaciones, se estimó que la deuda contraída entre 1826 y 1840 sin pago realizado alcanzaba los 800.000 pesos. Esta suma se había cancelado, en parte, para 1851. Para los datos correspondientes a la deuda posterior a 1840, el encargado de hacienda calculaba que ascendía a más de 400.000 pesos. Suma que había sido amortizada después de 1846 con la tercera parte

34 *Informe que el gobierno da a la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala, al continuar sus sesiones el 1º de julio de 1841*, Imprenta del Gobierno, Guatemala, 1841, p. 9.

35 Pompejano, *La crisis del...*, p. 167.

36 *Informe sobre los diferentes ramos de la administración pública, presentado al Excelentísimo Señor Presidente, por el licenciado M. F. Pavón, al dejar la Secretaría General del Despacho*, Imprenta de la Paz, Guatemala, 1844, pp. 7-11.

de la alcabala marítima. Sin embargo, las vicisitudes políticas habían aumentado la necesidad de recursos. En 1847, año en que había iniciado el pago de esta última deuda, estalló la rebelión de los Lucíos, situación que obligó a movilizar tropas por tres años más. Y la única manera de cubrir estos gastos fue con nuevas contratas con garantía sobre la alcabala marítima. Además se pidió una subvención de guerra en 1849. El encargado de hacienda reconocía:

“la dificultad está en combinar el pago de este crédito, conforme lo demanda el honor y dignidad del Gobierno, sin desatender los gastos comunes y ordinarios del servicio público; porque si estos no fueran cubiertos con la exactitud que corresponde, la administración sufriría trastornos, y los mismos acreedores no tendrían facilidad para reclamar el reembolso de sus respectivas deudas.”³⁷

Conclusiones

El boceto de la historia fiscal que se ha trazado aquí es una primera etapa de una reflexión en curso, así que los resultados presentados deben ser tomados en ese sentido. Desde un punto de vista general, este artículo cubre el tema fiscal en lo que sería el Estado de Guatemala entre los últimos años del periodo colonial y el afianzamiento de la economía basada en la exportación de cochinilla y la recaudación fiscal apoyada en las importaciones y contratas a futuro, ca. 1850. Así, durante el periodo, las continuidades coloniales se hacen más que visibles en las posibilidades de recaudación estatal. Primero, la dependencia de un producto exportable para la obtención de recursos frescos y constante a las arcas públicas. Si bien es cierto que el añil antes de 1821, lo hacía en el contexto de la Monarquía y en la dependencia en la especialización de la región del actual El Salvador, la cochinilla se diferencia porque se cultivaba en las proximidades de la Ciudad de Guatemala (Amatitlán y Antigua Guatemala). Sin embargo, este insecto inició su crecimiento sostenido en la segunda mitad de la década de 1830, alcanzando su pico a inicios de la década de 1850. Por esta razón, la imposición sobre las importaciones fue pieza clave, pero no satisfacía los requerimientos urgentes del erario estatal durante los primeros años del proyecto republicano. En ese sentido, la solicitud de capitales en el mercado internacional, como el préstamo inglés de la década 1820, era una medida necesaria para saldar el déficit.

Segundo, el tributo disfrazado. Según la ideología liberal, el sostenimiento de los gastos estatales por una fracción de la sociedad era a todas luces injusto. De ahí, la necesidad de establecer una carga generalizada sobre la población. Y con más razón si la mitad o dos tercios de la misma, según cálculos hechos por la elite política de entonces, no participaba en el mercado de consumo y sobrevivía por sus propias cosechas, tal como

37 *Informes de las secretarías del Gobierno en los ramos de gobernación, hacienda, guerra y relaciones exteriores; presentados a la Asamblea Constituyente de la República en agosto de 1851*, Imprenta la Paz, Guatemala, 1851, pp. 18-19.

sucedía a la población indígena. Entonces, el cobro de una contribución directa sobre los individuos y sus propiedades prometía aportar cifras altas para las arcas públicas. La carencia de datos censales recientes, la dependencia en los cuerpos municipales para su recolección y la resistencia mostrada por las comunidades indígenas hacían de esta tentativa un proyecto dirigido al fracaso. Por otro lado, la coyuntura política marcada por la guerra (1822, 1826-1829) durante la primer etapa del proyecto federal exigieron más recursos de aquellos disponibles y evitaron que la contribución directa se pudiera aplicar en forma generalizada. La siguiente década, con nuevas leyes para los cobros del censo y la capitación, permitieron la obtención de recursos significativos provenientes de todo el Estado, pero aún se mantenían lejos de lo aportado por el tabaco y las alcabalas. El descontento surgido a finales de la década de 1830 y la alianza política formada con las comunidades indígenas de los Altos, llevaron a la supresión de la capitación y censo, para depender aún más de las alcabalas, contratas y préstamos con garantía sobre las rentas.³⁸

Los principales gastos ocurrían en la esfera militar y de deuda. Los sueldos de los oficiales veteranos y el pago de los préstamos más urgentes llegaron a consumir entre el 50% al 67% de los recursos disponibles. La deuda, en gran medida, era originada por las urgencias militares siempre imprevistas. Es una muestra clara que la inestabilidad política llevó a que el Estado fuese ante todo represión, a pesar de los intentos de Gálvez por construir un sistema educativo fuera de la esfera religiosa.³⁹

38 Las limitaciones y conflictos de la contribución directa en Guatemala fueron bastante comunes al resto de América Latina. Ver Luis Jáuregui (Ed), *De riqueza e inequidad: el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Instituto Mora, México, 2006.

39 Esta es una de las principales conclusiones de esta primera etapa, Garavaglia "Algunos aspectos..." p. 186.



La Iglesia Católica en Guatemala después de la reforma liberal: continuidades e incertidumbres de una recuperación, 1879-1931'

José Edgardo Cal Montoya*

Liminar

En sus dos períodos como presidente interino de la República de Guatemala, en mayo de 1872 y marzo de 1873, Justo Rufino Barrios expulsó a la Compañía de Jesús y suprimió las comunidades religiosas en el país. La Iglesia católica y los jesuitas, eran para esta segunda generación de liberales los bastiones del régimen conservador y dos resistencias a vencer inmediatamente para emprender su proyecto de secularización del Estado y la sociedad.² La intención gubernamental de nombrar miembros del cabildo eclesiástico afines al nuevo gobierno y la remoción de párrocos que mostrarán cualquier oposición a sus decisiones, dan muestra de la energía con que se emprendió el proyecto de secularización del Estado guatemalteco a finales del siglo XIX. El sector más radical del partido liberal hacía sentir su fuerza por medio de las acciones de Barrios, quien estaba dispuesto a buscar, al igual que Francisco Morazán cuarenta años antes, el establecimiento de un clero local completamente supeditado al gobierno: quería un clero a imagen de su amigo incondicional, el Pbro. Ángel María Arroyo,³ quien hasta formó parte del Congreso de la República y de su gabinete.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas (IIHAA) y profesor en los programas de Licenciatura y Maestría en Historia de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

1 Los resultados de investigación contenidos en el presente artículo forman parte del estudio: "Liberalismo, Estado e Iglesia en Guatemala: Historia de una ruptura (1871-1885)", desarrollado dentro del programa de Doctorado en Estudios sobre Europa. El Mundo Mediterráneo y su difusión atlántica: Élités y procesos de convergencia cultural y económica, 1450-1900; de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

2 José Cal, "Liberalismo, Estado e Iglesia en Guatemala: Historia de una ruptura, 1871-1878", en *América en la época de Juárez. La consolidación del liberalismo. Procesos políticos, sociales y económicos, 1854-1872*, eds. Sara Ortelli y Héctor Cuauhtémoc Hernández (México: Universidad Autónoma Benito Juárez; Universidad Autónoma Metropolitana; 2007), 17-76.

3 Ángel María Arroyo nació en la ciudad de Guatemala el 17 de abril de 1838. Realizó sus estudios en la Universidad de San Carlos en donde obtuvo el Bachillerato en ambos derechos en 1856 y en 1859 recibió el Doctorado en Cánones. Desde su posición como sacerdote de la Iglesia del Carmen y Vicario Provincial de Quetzaltenango entabló

Después de 1871, la Iglesia católica guatemalteca es una institución subordinada al nuevo gobierno y la totalidad del clero presente en el país no sobrepasa los 200 miembros, quienes deberán atender pastoralmente a 500,000 habitantes.⁴ La Iglesia católica institucional, desde esta situación marginal, inicia su proceso de recuperación como institución religiosa de derecho privado en un marco jurídico que pretende sustentar un Estado laico protector de la libertad religiosa. Su influencia social y política de antaño se reconstituirá conforme avance la segunda mitad del siglo XX, en la que la venida del clero extranjero irá expandiendo paulatinamente su presencia en todo el país.⁵ Su situación en los inicios de la reforma liberal de 1871 roza la calamidad, ya que existen amplias restricciones para celebrar el culto públicamente, la educación pasa a un control absoluto del Estado y se suprime el seminario, lo que impide la regeneración del clero que ha sido expulsado. Esta situación de sometimiento al Estado, permite que el proyecto secularizador, que no es antirreligioso pero sí anticlerical, abra la puerta en 1882 a la venida de las Iglesias protestantes, las que portaban el ideal religioso moderno de aquellas sociedades anglosajonas laboriosas y prósperas que se constituían para el nuevo gobierno en el modelo a seguir para construir una nación basada en la libertad y la reforma. A este respecto, acota Francisco Lainfiesta en su obra *Apuntamientos para la Historia de Guatemala*:

“El clero fue sometido por Barrios a una obediencia pasiva absoluta: no volvió a fungir sin su beneplácito cura alguno en las parroquias de la República ¡Ay del que olvidaba la consigna!, tendría que hacer de improviso una larga caminata y presentarse al dictador en la capital a dar cuenta de su conducta; sentiría sobre su rostro aquella mano airada, el látigo sobre sus espaldas, o tendría que ir a una prisión. (...) Vio entonces el pueblo a los que se dicen ministros de Dios y que la Iglesia proclama sagrados y puros, por más criminales que sean; los vio en cárceles, ya por estafadores, borrachos o bestiales y violadores de inocentes jóvenes conquistadas al abrigo del confesionario, purgar en las cárceles, al igual que los criminales sin corona, sus repugnantes delitos; vio que no hubo un ángel que de ellos se condoliera y bajara del cielo a librarles del castigo, probando así a la ignorancia, la ausencia del divino poder con que se dicen revestidos”.⁶

La nacionalización y desamortización de bienes eclesiásticos emprendida por el régimen liberal dejó a la Iglesia católica en una situación de precariedad económica, las restricciones gubernamentales a su presencia dentro del espacio público y las

amistad con Justo Rufino Barrios convirtiéndose en capellán de su ejército. Al asumir el nuevo gobierno fue nombrado párroco de Nuestra Señora de los Remedios entre 1871 y 1892, período en el que fungió como consejero presidencial y Ministro Plenipotenciario de Guatemala ante la Santa Sede. A pesar del apoyo que brindó a los gobiernos liberales, se opuso como parlamentario a la secularización de la educación, al matrimonio civil y al cierre de las asociaciones religiosas. Falleció en México el 8 de febrero de 1893 y sus restos fueron repatriados en 1901. Fundación para la Cultura y el Desarrollo, *Diccionario histórico biográfico de Guatemala* (Guatemala: Fundación para la Cultura y el Desarrollo, Asociación de Amigos del País; 2004), 134.

- 4 José Edgardo Cal Montoya, *La Iglesia de Guatemala ante la Revolución Política de 1871. Un ensayo histórico-crítico* (Tesis de Licenciatura en Ciencias Religiosas, Universidad Rafael Landívar, 2000).
- 5 Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, *Guatemala. Nunca Más. El entorno histórico* (Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala; 1998), 13-14.
- 6 Francisco Lainfiesta, *Apuntamientos para la Historia de Guatemala* (Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra; 1975), 153.163.

manifiestas tensiones entre el gobernador del Arzobispado y el gobierno, hicieron que su recuperación institucional estuviera llena de dificultades e incertidumbres. La prensa favorable al ala radical del partido liberal señalaba la necesidad de "terminar con el poder teocrático del clero" y el gobierno, aunque ya había cumplido en gran medida los objetivos de su proyecto de secularización del Estado y la sociedad, requería en este momento de dotar de legitimidad a su programa político por medio de la redacción de una nueva constitución, la que terminó de echar abajo el poder económico y político de la Iglesia católica al ratificar las acciones emprendidas en su contra e incumplir lo estipulado en el Concordato de 1852 celebrado entre el Estado de Guatemala y el Vaticano que aún estaba vigente.⁷

La Constitución de 1879: el proyecto liberal de 1871 queda legalizado

El debate sobre la nueva constitución se inició en marzo de 1879. El presidente invitó al administrador apostólico, Pbro. Juan Bautista Raull y Bertrán,⁸ para asistir a las sesiones, pero el P. Raull se excusó por enfermedad, acción que sin lugar a dudas fue una manera de evitar que su presencia en este acto fuera percibida como una acción de aprobación por parte de la Iglesia católica hacia las actuaciones arbitrarias del gobierno. A pesar del anticlericalismo acendrado en los liberales de la época, la ley permitía la elección de clérigos a la Asamblea Nacional Constituyente, siempre y cuando su parroquia no estuviera en el distrito al que representaban. Uno de los elegidos fue naturalmente el P. Angel María Arroyo. El ala radical del partido liberal procuró que el texto constitucional mantuviera una línea de continuidad con el proyecto secularizador de Justo Rufino Barrios.

Una muestra clara de esta intencionalidad se da en la sesión de apertura, cuando los diputados prestan su juramentación de manera totalmente secular, en la que se prometía lealtad a la patria sin invocar el nombre de Dios. Gran parte de los extensos debates, se centraron en los artículos sobre la religión,⁹ especialmente los que tenían

7 José Luis Chea Urruela, *Guatemala: la cruz fragmentada* (San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones; 1989), 62.

8 Juan Bautista Raull y Bertrán fue párroco de San Juan Sacatepéquez y Gobernador del Arzobispado de Guatemala entre 1874 y 1885 en sustitución de Monseñor Manuel Francisco Barrutia y Crocker, quien había fallecido. Presentó posteriormente su renuncia al cargo pero el Papa León XIII le ratificó y le nombró Administrador Apostólico y Obispo con derecho de sucesión al Arzobispado de Guatemala. Tuvo que enfrentar el embate anticlerical del gobierno de Justo Rufino Barrios y gracias a su talante conciliador y su amistad con el Pbro. Ángel María Arroyo consiguió que la Iglesia Católica mejorara sus relaciones con el Estado. Murió en julio de 1885. *Diccionario histórico biográfico de Guatemala*, 771.

9 Jorge Mario García Laguardia, *La Reforma Liberal en Guatemala. Vida política y orden constitucional* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Editorial Universitaria de Guatemala; Editorial Universitaria Centroamericana; 1980), 191-205.

el número 24 y 25.¹⁰ El primero disponía sobre la libertad de culto, sin que el Estado tuviera ninguna religión oficial. Esta libertad religiosa quedaba supeditada al ámbito privado, por lo que quedaba restringida al interior de las Iglesias, planteando así el problema de la legalidad de las procesiones religiosas.¹¹ El artículo 25 se refería a la prohibición de las asociaciones religiosas, medida sobre la que disenta el P. Arroyo, ya que podría afectar la presencia de las Hermanas de la Caridad y los Sacerdotes de la Congregación de la Misión (Vicentinos), las dos únicas congregaciones religiosas que no fueron expulsadas por sus valiosos servicios en el área de salud a la población más desfavorecida. Lorenzo Montúfar, muy probablemente el miembro más anticlerical del régimen, consideró que esta excepción sería un obstáculo para la modernización del país, por lo que el artículo fue aprobado. Estas restricciones se extendieron también a la educación confesional y se prohibieron de manera definitiva las dotaciones religiosas.

De manera que se promulgó una constitución laica, centralista y sumaria que dotaba de legitimidad política al autoritarismo del régimen liberal de 1871 y reconocía una división de poderes bastante débil, ya que quedaba evidenciada la preeminencia sobre el resto del poder ejecutivo. Este esquema jurídico no solamente refirió la cultura política de la Guatemala de finales del siglo XIX sino que se constituyó en el texto constitucional de mayor duración de su historia republicana, ya a pesar de haber sido reformado ocho veces en aspectos secundarios, fue completamente sustituido por uno nuevo hasta 1945.¹² El poder político en el país seguiría descansando en la vocación dirigente de Justo Rufino Barrios apoyado por la nueva élite agroexportadora gobernante, que tuvo en el Estado organizado y dirigido a partir de sus intereses, el ámbito de consolidación de su ascenso social y político arropado por las banderas de una libertad y reforma que no llegaron a todos los sectores de la sociedad.¹³

El 24 de junio de 1881, falleció en La Habana, Mons. Bernardo Piñol y Aycinena, quedando vacante la Sede Episcopal de Guatemala. El Papa León XIII invitó a Justo Rufino Barrios a su coronación en Roma, situación que dio pie a que la Iglesia Católica obtuviera del gobierno algunas concesiones con las que Barrios pretendió desvanecer su

10 Asamblea Nacional Constituyente, *Ley Constitutiva de la República de Guatemala. Decretada el 11 de Diciembre de 1879 y Reformada el 5 de Noviembre de 1887* (Guatemala: Tipografía "La Unión"; 1887), 13.

11 Esta cuestión quedó resuelta, según la óptica del gobierno, al promulgarse el Acuerdo Gubernativo del 15 de Junio de 1882, el cual prohibió las procesiones fuera de las Iglesias y que el viático fuera conducido con la mayor discreción, imponiendo una pena de uno a veinte días de arresto menor a quien contraviniese la disposición. Agustín Estrada Monroy, *Datos para la Historia de la Iglesia en Guatemala. Biblioteca Goathemala, Volumen XXVIII* (Guatemala: Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala; 1979), 169. Al revisar el periódico oficialista *El Progreso* de fecha 5 de abril de 1874, encontramos en la sección *Crónica de Guatemala*, una pormenorizada reseña de las procesiones de Semana Santa. Evidencia que cuestiona el tópico sostenido por algunos autores acerca de que los cortejos procesionales reanudaron su actividad en la ciudad de Guatemala hasta finales del siglo XIX.

12 García Laguardia, 166.

13 Fernando González Davison, *Guatemala 1500-1970. Reflexiones sobre su desarrollo histórico* (Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala; 1987), 43.

imagen anticlerical: se le permitió a la curia comprar una imprenta, se le concedió una franquicia postal, se eximió a los clérigos del servicio militar y se envió a Roma al P. Arroyo y a su hermano para que negociaran la firma de un nuevo Concordato. El 2 de Julio de 1884 se firmó un *convenio* como instrumento preliminar para la suscripción del nuevo Concordato: en nombre del Papa lo ratificó el Cardenal Jacobini y por parte de Barrios el P. Arroyo, debiéndose canjear las ratificaciones respectivas en un plazo máximo de 15 meses. Entre sus disposiciones más relevantes, el *convenio* garantizaba a los obispos, el clero y los fieles la comunicación con la Santa Sede (Artículo 1), el Arzobispo de Guatemala recuperaba plena libertad de acción en el ejercicio de sus funciones (Artículo 2), el seminario es restablecido así como las cuotas parroquiales para su sostenimiento (Artículos 3 al 6), al Papa le corresponde el nombramiento del Arzobispo de Guatemala (Artículo 7), se restablece la composición del cabildo eclesiástico y la provisión de las parroquias será efectuada de acuerdo al derecho de la Iglesia (Artículo 9), los miembros del clero quedan exentos del servicio militar (Artículo 11), se otorga a la Iglesia una compensación de 30,000 dólares anuales por los bienes que le fueron expropiados (Artículo 12)¹⁴ y se garantiza que las personas que adquirieron bienes consolidados no sean penalizadas por la Iglesia y el gobierno se compromete a no proseguir la nacionalización de bienes eclesiásticos. Junto a estas disposiciones, se convino que el texto de este nuevo Concordato deberá ser publicado como *Ley del Estado* entrando en vigor cuando tome posesión el nuevo Arzobispo y que el presidente de la República no interferirá en la colecta de bienes eclesiásticos.

Este texto del nuevo Concordato contribuyó de manera ostensible a una distensión temporal en las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado y se constituyó en un gesto de Justo Rufino Barrios por mejorar su imagen pública, siempre plenamente identificada con el anticlericalismo, y aparecer ante los católicos centroamericanos como un gobernante conciliador. De hecho, el P. Raull, felicita al gobierno por la construcción del ferrocarril del norte y por la puesta en marcha de la campaña unionista, la cual gozaría, según sus palabras, del "apoyo moral de toda la Iglesia y el clero ilustrado".¹⁵ La Iglesia católica tiene un momento de calma en medio de las tensas relaciones que habían distinguido la ascensión de los liberales al poder político. El afán de Justo Rufino Barrios por obtener réditos políticos de su gesto conciliador, fue tomado por la diplomacia vaticana como una oportunidad de aminorar las tensiones y restituir, aunque muy lentamente, el lugar que la Iglesia católica ocupaba dentro de la sociedad guatemalteca, el que ahora se iría configurando desde una posición subsidiaria frente al Estado.

14 Ricardo Bendaña, "La reorganización de la Iglesia" en *Historia General de la Iglesia en América Latina. Tomo VI. América Central* (Salamanca: Comisión de Estudios de Historia de la Iglesia en América Latina (CEHILA); Ediciones Sígueme; 1985), 288 ss.

15 González Davison, 294.

Justo Rufino Barrios murió en el campo de batalla el 2 de abril de 1885. La Iglesia católica se enfrentará a partir de su muerte a un escenario político completamente distinto, ya que el gobierno será asumido por un líder menos carismático pero no menos enérgico que el caudillo: Manuel Lisandro Barillas. La Iglesia católica inicia en este momento un proceso de recuperación institucional, que a pesar de ser sumamente lento y con algunas rupturas significativas, terminará por restituir su ascendiente social, político y moral dentro de la Guatemala liberal.

La Iglesia Católica y los herederos del liberalismo (1885-1900)¹⁶

El 5 de abril de 1885, la Asamblea Nacional declara que Manuel Lisandro Barillas, el segundo designado a la presidencia ante la renuncia de Alejandro Sinibaldi, tome posesión de la Presidencia de la República. A Barillas, representante del grupo emergente en el gobierno que era originario de Quetzaltenango, le corresponderá una misión muy difícil: dar continuidad a las reformas efectuadas por Barrios y emular su presencia carismática como sostén de las relaciones de poder dentro del régimen liberal. Su mandato será breve, ya que culminó el 15 de Mayo de 1892. La ausencia de una personalidad sumamente autoritaria como la de Barrios en el poder ejecutivo, propició que se percibiera un ambiente de mayor libertad, el cual fue abonado por su actitud conciliadora. En los primeros meses de su gobierno existió un clima bastante favorable respecto a la libertad de prensa y al surgimiento de diversas agrupaciones políticas favorables a su gestión como de otras que criticaban abiertamente a las administraciones liberales anteriores.¹⁷ Tiempo después de la muerte de Barrios, el P. Raull presentaba ya una salud precaria, por lo que Mons. Thiel, obispo de Costa Rica, pone al tanto a Roma de la situación y se envía un cable con fecha 1 de julio de 1885 en el que es nombrado como Arzobispo de Guatemala¹⁸ el Padre Ricardo Casanova y Estrada, estrecho colaborador del P. Raull, quien falleció el día 31 del mismo mes. Casanova y Estrada fue consagrado Arzobispo de Guatemala por Mons Thiel —quien tuvo que conseguir un permiso especial del gobierno para ingresar al país— el 25 de julio de 1886. Muy pronto, el nuevo Arzobispo de ganó la simpatía del pueblo católico¹⁹ y desde el inicio de su gestión restableció el Cabildo Eclesiástico, se preocupó de restablecer el seminario y de visitar a los sacerdotes en sus mismas parroquias. En

16 Jorge Mario García Laguardia, "1876. La dictadura democrática. Una decisión política del constitucionalismo liberal centroamericano en el siglo XIX", *Anales de la Sociedad de Geografía e Historia* (Guatemala) Año XLIX. Tomo XLIX (1976), 88-98.

17 Jorge Luján Muñoz, *Breve Historia Contemporánea de Guatemala* (México: Fondo de Cultura Económica; 1998), 203-205.

18 La jurisdicción eclesiástica de Mons. Casanova abarcaba aún toda América Central hasta la República de Costa Rica.

19 Ballesteros González, Francisco, *Actividad pastoral del Licenciado Ricardo Casanova y Estrada, último arzobispo de Centroamérica* (Tesis de Licenciatura en Teología, Universidad Francisco Marroquín, 1990).

1885 impulsó la publicación de la revista *El Pensamiento Católico*, a la que quiso dar un carácter centroamericano, pero la ambiente anticlerical aún vigente y la falta de fondos hicieron fracasar prontamente este proyecto.

El presidente Barillas ratificó su mandato mediante sufragio en 1886 estableciendo otro gobierno autoritario que se encargó de perseguir y ejecutar a sus detractores. Con ocasión de la rebelión de 1887, impulsó una reforma constitucional a su medida que le permitiera perpetuarse en el poder. La suspensión de las garantías constitucionales que declaró posteriormente con afán de perseguir a sus opositores quebrantó los artículos del texto del Concordato adoptado en 1884 al obligar a sacerdotes y seminaristas a prestar servicio militar (Decreto 393) y prohibirle a la Iglesia católica expedir publicaciones sin permiso del Gobierno (Decreto 395). También se impuso como texto obligatorio para los estudiantes de los centros educativos estatales las *Cartas a Eugenia* de Holbach, libro que la Iglesia condenó por inmoral y corruptor. El jefe político de la ciudad de Guatemala reaccionó ante la medida imponiendo multas a los sacerdotes que obedecieran al Arzobispo, además de acusar a Mons. Casanova de haber recibido 100,000 pesos de grupos opuestos al gobierno para fines sospechosos. El descontento social iba en aumento debido a una administración pública deficiente, el peculado y la baja de los precios del café, descontento al que se sumó la Iglesia Católica cuando el Arzobispo protestó enérgicamente en contra del Decreto 395; acción que Barillas tomó como una ofensa personal y una cuestión de honor, dando por resultado que Mons Casanova fuera expulsado del país por medio del Decreto 399 de fecha 3 de septiembre de 1887. La orden fue ejecutada inmediatamente por el sobrino del extinto Justo Rufino Barrios, el entonces Coronel José María Reina Barrios, quien acompañó al Arzobispo al puerto de San José para que abordara el vapor que lo trasladaría a California. Nuevamente la Arquidiócesis de Guatemala se quedaba sin obispo.²⁰

Expulsado del país, Casanova se dirigió a Roma para darle cuentas personalmente a León XIII sobre estado de la Iglesia local, quedando en Guatemala como Gobernador de la Mitra el Pbro. Ignacio Prado.²¹ Desde San José, Costa Rica, lugar en donde el Arzobispo fijó su residencia, buscó mantener la presencia de la Iglesia Católica en Guatemala por medio de la palabra escrita: la declaración como texto oficial de la Arquidiócesis de Guatemala del *Catecismo Abreviado de la Doctrina Cristiana* de Mons Thiel (1892), la edición del *Ritual propio* de su Arzobispado y de periódicos como *La*

20 Bendaña, 297.

21 El P. Ignacio Prado nació el 31 de julio de 1845. Desempeñó el cargo de Rector de la Iglesia de La Merced y fue Vicerrector del Seminario Tridentino hasta que fuera clausurado y transformado en el Instituto Nacional Central para Varones. Durante su gestión consiguió mejorar las relaciones entre la Iglesia y el Estado en Guatemala y que el presidente José María Reina Barrios autorizara el retorno del Arzobispo Ricardo Casanova y Estrada. Como Gobernador del Arzobispado le correspondió la entrega de la Mitra a Fr. Julián Raimundo Riveiro y Jacinto. Falleció el 16 de septiembre de 1918 y fue enterrado en la Iglesia de La Merced por haber sido abad de la Hermandad del Señor San Pedro. *Diccionario histórico biográfico de Guatemala*, 747.

Semana Católica y *El Ideal* fueron acciones encaminadas a sostener el vínculo con los fieles católicos y mantener la presencia de la opinión de la Iglesia católica en el espacio público sin experimentar mayor censura por parte del gobierno. Los círculos católicos siguieron expandiéndose alrededor de estas publicaciones.

El rompimiento de la unidad del partido liberal, la guerra de 1890 contra El Salvador y la crisis económica acrecentaron la oposición a la gestión de Barillas, la que finalizó con su derrota en las elecciones por el Gral. José María Reina Barrios, quien asumió la presidencia en 1892 y prosiguió la política autoritaria inaugurada por su tío 21 años antes. La represión a sus opositores y la intención de prolongar su mandato fueron también signos distintivos de su gobierno, aunque la Iglesia católica pudo ampliar sus espacios de expresión pública.

Bajo la gestión de Reina Barrios se autorizó nuevamente la salida de la procesión de la Iglesia de Capuchinas y con gran solemnidad se celebró el cuarto centenario del descubrimiento de América, acto al que asistieron las órdenes terceras de Santo Domingo, San Francisco, El Carmen, la Guardia de Honor, el Rosario viviente, la Archicofradía del santísimo sacramento, las conferencias de San Vicente, las Congregaciones marianas, las Hijas de María y la Congregación universal de Loreto. Asistieron también hermandades parroquiales y centros educativos católicos como el Colegio de Infantes, San Agustín, La Esperanza, Santa Rosa, Casa Central y el asilo Santa María. El clero de la ciudad y los pocos seminaristas que había en el país también se hicieron presentes en la conmemoración, la que se aprovechó para inaugurar el patio principal del Colegio de Infantes y la primera estatua a Cristóbal Colón. A este acto también se hicieron presentes altos funcionarios del gobierno y el cuerpo diplomático. Con ocasión de este ambiente propicio hacia la Iglesia, los fieles católicos solicitaron al gobierno que el Arzobispo fuera indultado para poder regresar al país, petición que posteriormente fue rechazada por la Asamblea Nacional.

Reina Barrios enfrentaba un descontento social creciente debido a la corrupción de su gobierno y a una crisis económica que se ahondaba por la baja de los precios del café y el despilfarro del erario público en el remozamiento de la ciudad y la organización de la exposición agrícola industrial centroamericana de 1897. Para recobrar su aceptación social buscó captar la benevolencia de los fieles católicos al decretar una amnistía general muy amplia en la que se contempló el retorno del Arzobispo. Al enterarse Casanova y Estrada de la noticia, retornó a Guatemala el 19 de febrero de 1897, siendo recibido con gran júbilo por el pueblo católico. El presidente le ofreció un banquete en señal de reconciliación y amistad en el Hotel Gran Central. La crisis económica, la corrupción, la desconfianza de las élites económicas y la pretensión reeleccionista de Reina Barrios desencadenó tiempo después una ruptura de la endeble estabilidad política conseguida años atrás que culminaría con su asesinato el 8 de febrero de 1898.

Casanova y Estrada mostraba su actitud de gratitud hacia el presidente que posibilitó su retorno al país, ofreciendo a su familia una cripta de la catedral para ser sepultado.

Mientras tanto en Roma, el pro secretario de la *Sagrada Congregación de Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios*, Mons. Cavagnis, solicitaba a Mons. Thiel información sobre la situación religiosa de Guatemala sobre la eventual provisión de la mitra en caso de muerte o nueva expulsión del Arzobispo. El Obispo de Costa Rica recomendó la creación de dos nuevas circunscripciones eclesíásticas, una en Quetzaltenango y otra en la Verapaz, las que fueron erigidas canónicamente en 1921 y 1935. Con la celebración en Roma del *Concilio Plenario Latinoamericano* el 28 de Mayo de 1899 y la aprobación de sus disposiciones el 1 de enero de 1900, el siglo XX se constituía en un reto inquietante para la Iglesia Católica latinoamericana, en el que tendría que impulsar una integración y renovación continental del catolicismo para hacer frente al avance y consolidación del legado social y político anticlerical del liberalismo.

Continúan los gobiernos liberales: algunas perspectivas de cambio en las relaciones entre la Iglesia y el Estado²²

A comienzos del siglo XX, la Iglesia Católica de Guatemala tuvo que recurrir muchas veces a las donaciones de personas acaudaladas para su sostenimiento y al encontrarse tan escasa de personal, tuvo que centrar su labor evangelizadora en los centros urbanos. A pesar de la dureza con que fue emprendido el proyecto de secularización del Estado guatemalteco por parte de la segunda generación de liberales de 1871, su influencia dentro de la sociedad no pudo ser anulada por completo. El pueblo católico se refugió en las tradiciones heredadas y seguía atento a la voz de las autoridades eclesíásticas. Como muy bien lo señala José Luis Chea Urruela, la Iglesia Católica guatemalteca a pesar de la pérdida de influencia y privilegios que sufrió durante la gestión de Justo Rufino Barrios, supo sostener diversidad de vinculaciones con diversidad de grupos de poder que a partir de las concesiones otorgadas durante los gobiernos de Barillas y Reina Barrios, le permitieron recobrar progresivamente su lugar social y político preponderante y recobrar algunas de sus antiguas prebendas.²³ Según Hubert Miller, esta recuperación fue más evidente durante la presidencia de Jorge Ubico Castañeda, ya que a partir de establecer acuerdos informales con los líderes religiosos, se dejaron de aplicar muchas de las disposiciones secularizadoras contenidas en la Constitución de 1879.²⁴

22 Hubert Miller, "La Iglesia Católica y el Protestantismo" en *Historia General de Guatemala. Tomo V. Época Contemporánea 1898-1944* (Guatemala: Editorial Fundación para la Cultura y el Desarrollo; 1996), 255-265.

23 Chea, 66.

24 Miller, 255.

El Ministro de Gobernación del régimen de Reina Barrios, el abogado quetzalteco Manuel Estrada Cabrera, tomó posesión como presidente de la República en 1898 sin que se registraran cambios relevantes en la política hacia la Iglesia católica practicada por gobiernos anteriores, aunque siempre trató de mantener relaciones armoniosas con la jerarquía católica.²⁵ El 25 de Julio de 1911 envió una carta al Arzobispo Casanova felicitándolo por el veinticinco aniversario de su consagración episcopal. Tres años más tarde, al morir el prelado, dispuso que fuera enterrado con honores de Estado. Acciones como la anterior, eran inconcebibles en las administraciones liberales que le habían precedido.

La muerte del Arzobispo permitió al presidente ejercer mayor influencia en los asuntos eclesiásticos. De inmediato se tomó la libertad de comunicar por medio de su Ministro, Antonio Batres Jáuregui, la sugerencia de tres candidatos ante el Vaticano, y que preferiría el nombramiento de Fr. Julián Raymundo Riveiro y Jacinto, dominico guatemalteco que gracias a su amistad personal con Justo Rufino Barrios, había sido admitido como capellán de la Iglesia de Santo Domingo en tiempos de persecución religiosa. El nuevo Arzobispo fue consagrado el 21 de junio de 1914. Con esta elección se refrendaba la conducta habitual de gobiernos anteriores en cuanto a buscar clérigos que no tuvieran "antecedentes conflictivos" frente al Estado, ya que se suponía que un Arzobispo complaciente permitiría una gestión con menos sobresaltos. El gobierno de Estrada Cabrera demostró su buena voluntad de relaciones armoniosas con la Iglesia católica al simplificar los trámites para el matrimonio civil y al no objetar las procesiones públicas, las cuales pasaban frente a Casa Presidencial y eran objeto central de las reseñas de la prensa escrita de la época.

A pesar de que el gobierno prestaba todo su apoyo a la gestión del Arzobispo en asuntos como su visita pastoral al departamento de Petén, las relaciones entre la Iglesia y el Estado no implicaron ausencia de conflictos. El más significativo acaeció en 1910, cuando el delegado apostólico del Papa Pío X, Mons. Juan Cagliero, hizo algunos comentarios sobre la situación centroamericana durante su visita al país que ofendieron a Estrada Cabrera, quien ordenó la finalización de su visita siendo escoltado hasta Puerto Barrios y expulsado del país. El segundo incidente se produjo entre 1917 y 1918 cuando crecía el descontento en contra del Gobierno de Estrada Cabrera y muchos de sus opositores aprovecharon los concurridos sermones del obispo José Piñol y Batres —quien era

25 Hacia 1906, Monseñor Casanova decidió organizar con toda solemnidad las festividades a San Toribio de Mongrovejo. Se organizó todo cuidadosamente buscando reanimar la fe del pueblo de Guatemala. Estrada Cabrera autorizó las festividades, las que se llevaron a cabo puntualmente y con toda solemnidad. Sin embargo, durante esta festividad, el P. José Piñol y Batres fue apresado y golpeado en las cercanías del consulado mexicano por haber mencionado algunos vicios que se daban al interior de la Iglesia católica y que fueron tomados por algunos partidarios de Estrada Cabrera como una afrenta directa a su persona. Rodolfo Pinto Aguilar, "Relación entre Iglesia y Estado durante el Gobierno del Presidente Estrada Cabrera (1893-1920)", *Cultura de Guatemala* (Guatemala) Año VII, Vol. I (Enero-Abril 1986), 85-116.

también opositor al régimen— para preparar una conspiración en contra del mandatario. Aunque el prelado se negó a participar en esta acción, el revuelo que causó llegó a oídos del dictador, quien se encargó de arrestarlo y enviarlo al exilio.

Años después, Estrada Cabrera sería depuesto y le sucedería interinamente Carlos Herrera, designación que no dejó de sorprender al Arzobispo debido a que Herrera era considerado colaborador cercano del gobierno caído. Por ello, los seguidores de Herrera se congregaron frente a la residencia del Arzobispo para provocar su linchamiento. Mons. Riveiro salió en diciembre de 1920 a Roma para explicar su delicada situación y presentar su renuncia, dejando la Arquidiócesis en manos del Pbro. Rafael Álvarez, quien fungió como Vicario General hasta el 13 de agosto de 1921 cuando tomó posesión de su cargo el nuevo Arzobispo de Guatemala, Mons. Luis Javier Muñoz y Capurón, jesuita guatemalteco que había ejercido un extenso ministerio pastoral en Colombia.²⁶

Las aceptables relaciones entre la Iglesia católica y el Estado durante este período terminaron con la ascensión al poder del Gral. José María Orellana el 10 de diciembre de 1921. De acuerdo a la prensa oficial, el clero intervenía en la política nacional y controlaba el manejo de los fondos de las cofradías, razones que utilizó el gobierno para acusar al clero de fomentar la intranquilidad pública. El Arzobispo investigó el asunto y argumentó ante el gobierno que el descontento que provocaba la actuación de los sacerdotes era porque los párrocos no permitieron el uso de dichos fondos para la compra de bebidas alcohólicas. A pesar de la aclaración, Orellana expulsó a Mons. Muñoz y Capurón el 6 de Septiembre de 1922 junto a otros miembros de su personal, entre quienes figuraba el P. Mariano Rossell y Arellano, futuro Arzobispo de Guatemala. Además, el decreto de expulsión estaba dirigido a todos los jesuitas y sacerdotes extranjeros que hubiesen ingresado al país durante el período de Estrada Cabrera.²⁷ Temprano en la mañana, una guardia armada llevó al Arzobispo al puerto de San José para expulsarle del país sin darle tiempo para defenderse de las acusaciones. Finalmente, el día 14 de septiembre, pudo responder a ellas desde El Salvador, recordándole al gobierno que había efectuado una investigación seria sobre el caso y que las acusaciones de éste eran infundadas. En su admonición final recordaba al presidente que él mismo había reconocido que la existencia de una "Iglesia libre" sería uno de los principios fundamentales de su administración. En mayo de 1923 el Prelado viajó a Roma para explicar su situación personal y la de la Arquidiócesis. El 2 de Junio, poco después de su arribo, llegó al Vaticano Adrián Recinos, Ministro de Relaciones Exteriores, quien trataba de conseguir que la Santa Sede aprobara la destitución del Arzobispo Muñoz y nombrara

26 En esta fecha se establece que la circunscripción eclesiástica del Arzobispado de Guatemala abarcará únicamente al Estado de Guatemala.

27 Decreto N.º 917 del 29 de mayo de 1926. Rosendo Méndez, *Leyes Vigentes. Recopiladas por la Secretaría de Gobernación y Justicia, y apéndice de reglamentos* (Guatemala: Tipografía Nacional; 1927), 67.

para el cargo a un clérigo más aceptable para el Gobierno. Orellana pensaba que al igual que Estrada Cabrera contaba con la posibilidad de "escoger a su Arzobispo", pero la Santa Sede se había percatado que el nombre de Recinos aparecía en el decreto de expulsión del prelado, razón suficiente para no aceptar la petición del gobierno. Recinos estaba convencido de que las conversaciones del Arzobispo con funcionarios de la Santa Sede habían echado a perder sus negociaciones. En una carta con fecha del 6 de agosto del mismo año, el Arzobispo negó haber interferido en ellas. Más bien ofreció renunciar a su cargo si ello favorecía a la Iglesia, pero la Santa Sede rechazó su oferta.²⁸ La Asamblea y el presidente Orellana recibieron numerosas solicitudes de ciudadanos solicitándole el regreso de Mons. Muñoz, pero no se obtuvo ningún resultado. Mons. Muñoz retornó a Colombia, donde dedicó la mayor parte de su tiempo a trabajar como misionero en regiones remotas de aquel país. El presidente Orellana murió el 26 de Septiembre de 1926 y fueron infructuosos los esfuerzos por posibilitar el retorno del prelado, quien en este momento ya acusaba una salud bastante precaria para retornar al país. Mons. Muñoz murió el 24 de Enero de 1927 y el Cabildo Eclesiástico nombró al P. Rafael Alvarez como Vicario General de la Arquidiócesis de Guatemala, cargo que desempeñó hasta junio de 1927, cuando fue sustituido por Mons. Jorge Caruana, Visitador Apostólico de México, Guatemala y las Antillas. No fue sino hasta agosto de 1928 cuando llegó la noticia de que el P. Luis Durou y Suré había sido nombrado Arzobispo por la Santa Sede y el P. Jorge García Caballeros como primer obispo de la recién creada diócesis de Quetzaltenango. El nuevo Arzobispo era francés de nacimiento y había llegado a Guatemala en 1912 como miembro de la Congregación la Misión.

Las administraciones eclesiásticas de Alvarez y de Caruana tampoco pudieron librarse de tener conflictos con las autoridades civiles. En 1923 no permitieron el cobro de limosnas en las Iglesias, ordenando que éstas se entregaran al Contralor general de cuentas de la nación. Se acusó al P. Alvarez de prestar la Iglesia del Calvario para reuniones de grupos opositores al gobierno y muchos sacerdotes fueron acusados de instigar a los ciudadanos a la desobediencia civil. A pesar de estas dificultades, las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado empiezan a experimentar una nueva distensión a partir de la gestión de Mons. Durou y Suré, quien mostró denodadas cualidades conciliadores en su trato con el sucesor del presidente Orellana, el General Lázaro Chacón, quien asumió la presidencia en 1926 a causa de la muerte de su predecesor. Ambas partes, como bien señala Hubert Miller, mostraron buena voluntad en el restablecimiento de relaciones armoniosas entre ambas instituciones.²⁹

Fue en la gestión del General Jorge Ubico que la Iglesia Católica consiguió espacios de expansión impensables décadas atrás, ya que la erección canónica de la tercera diócesis del

28 Miller, 257.

29 Miller, 258.

país, la diócesis de la Verapaz, ofrecía nuevas perspectivas de expansión a una Iglesia católica que seguía acusando en este tiempo una escasez ostensible de sacerdotes. Según Mary Holleran, quien residió en Guatemala en la década de los cuarenta, sólo permanecieron en Guatemala 120 clérigos después de la excomunión y expulsión de las órdenes religiosas ordenadas por Barrios, y esa cantidad se mantuvo casi igual hasta el tiempo en que ella se encontraba en el país. Bruce Johnson Calder, otro estudioso de este período, estima en su trabajo que hasta principios de 1940 había un sacerdote para cada 30,000 habitantes. En el departamento de Huehuetenango, que contaba con una población estimada en 176,000 habitantes, solamente había dos sacerdotes.³⁰ La concentración de clérigos en la capital se seguía manteniendo ya entrado el siglo XX. La escasez de sacerdotes trajo como consecuencia la ampliación de la presencia de las misiones protestantes en el área rural, la que empezó a ampliarse a partir de 1940.³¹ Las parroquias vacantes eran cosa común hacia 1946 y en donde había párroco residente, las instalaciones estaban en muy mal estado. Debido a la escasa preparación del clero nacional, los fieles carecían de una instrucción religiosa medianamente adecuada.

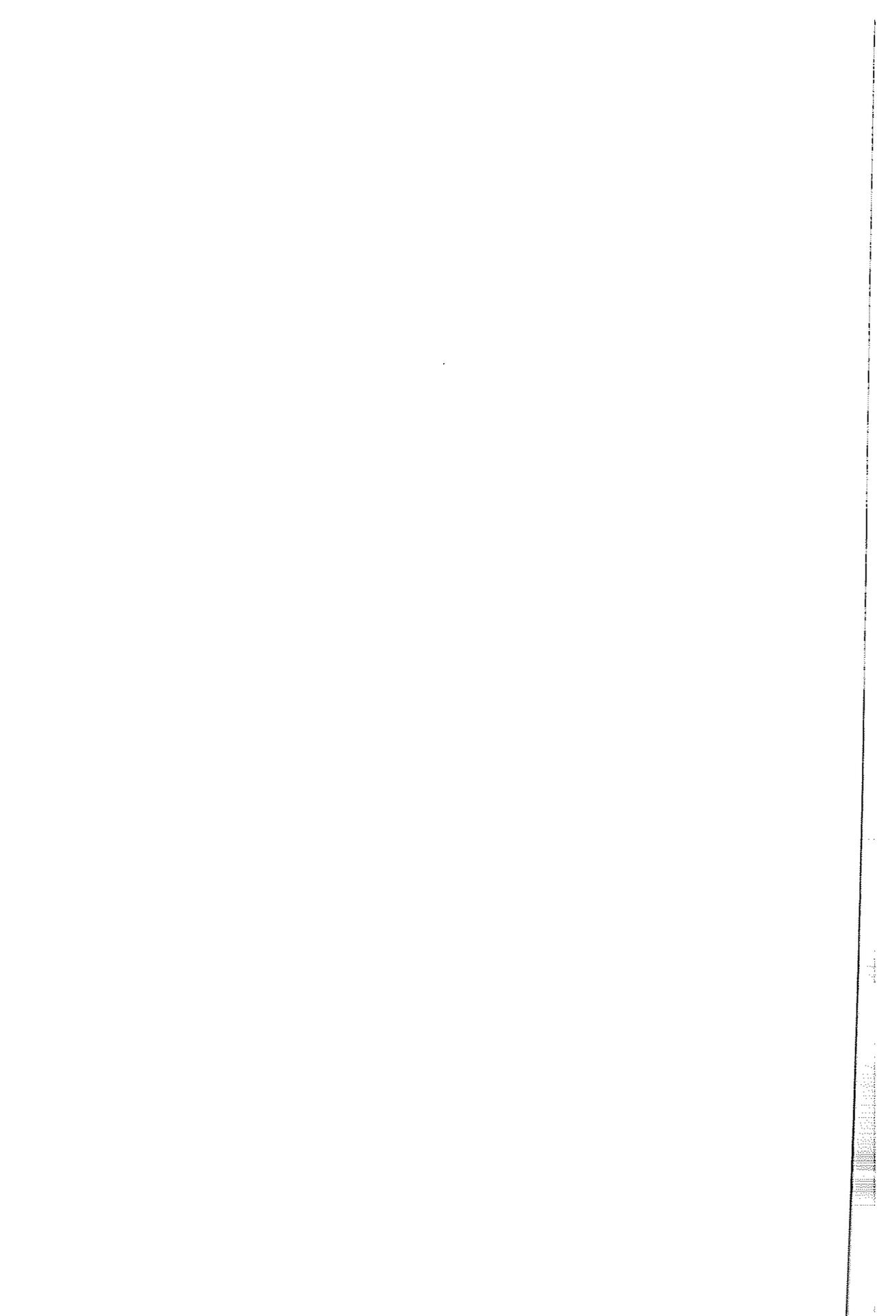
Los graves problemas que experimentaba la Iglesia católica en el área rural, terminaron por afianzar su dependencia del ámbito urbano y de los fieles más pudientes, adscribiéndola progresivamente a los estratos sociales medios y altos³² y obligándola a declinar la posibilidad de constituirse en una voz crítica sobre la situación social del país. A pesar de esta situación, su nueva ubicación dentro del orden político como una institución religiosa de derecho privado no le impidió un contacto más amplio con los fieles de diversas realidades económicas, políticas, sociales y culturales por medio de la llegada del clero extranjero al país en la segunda mitad del siglo XX. Período en el que su presencia en todo el país no solamente experimentará un impulso decisivo, sino que también le permitirá ser una fuerza de apoyo a las diversas iniciativas de cambio y modernización que experimentó el mundo en esta época³³ conduciéndola a una redefinición de su labor evangelizadora entre las mayorías más excluidas de Guatemala.

30 Bruce Johnson Calder, *Crecimiento y cambio de la Iglesia Católica Guatemalteca 1944-1966* (Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra; 1970), 19.

31 Para 1940, las denominaciones evangélicas apenas eran una decena y su membresía llegaba a ser de unas 4,000 personas en la misión más exitosa que era la Centroamericana. La Iglesia del Nazareno, con un desarrollo mucho más bajo, contaba con 687 miembros bautizados. Luis Samandú, Claudia Dary Fuentes y Vitalino Similox Salazar, *El Protestantismo en Guatemala, Cuadernos de investigación N.º 2-89* (Guatemala: Dirección General de Investigación; Universidad de San Carlos de Guatemala; 1989).

32 Miller, 259.

33 Joan Bada, "La nueva sociedad que emerge de la revolución liberal y su repercusión en el mundo cristiano", en *Historia de I cristianismo. Volumen IV. El mundo contemporáneo* (Madrid: Editorial Trotta, 2010), 17-43.



El camino hacia la centralización del poder en Honduras: una relectura del período conservador (1838-1872)

*Ethel García Buchard**

Introducción

Si concebimos al Estado como relación social y aparato institucional, estamos de acuerdo en que esto supone la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y, al mismo tiempo, su materialización en una serie de instituciones a través de las cuales el Estado ejerce su autoridad.

Lo anterior obliga a la reconstrucción de los escenarios de disputa y ejercicio del poder y a considerar aspectos relacionados con la institucionalización de la autoridad, la presencia del Estado en todo el territorio y también a identificar el escenario donde se dirimen los conflictos y se rearticulan los grupos y facciones políticas que se disputan el poder, haciendo uso de prácticas y mecanismos de competencia política en apariencia contradictorios.

En este trabajo se explora la vía seguida por la sociedad hondureña en su camino hacia la construcción nacional estatal considerando los avances en el proceso de centralización alcanzados durante el período comprendido entre el momento en el cual se decide la separación de la República Federal, en noviembre de 1838, y los primeros años de la década de 1870, cuando se inician las llamadas Reformas Liberales, un período de treinta años considerado por la historiografía centroamericana como de restauración conservadora.

* Centro Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas, Universidad Costa Rica. Correo electrónico: ethel.garcia@ucr.ac.cr

Fuerzas políticas y pugnas por el poder durante la primera etapa del proceso de construcción nacional estatal

En cada coyuntura política el federalismo adquiere diferentes modalidades y al mismo tiempo se van adecuando a los intereses de los actores sociales de las localidades y regiones responsables de construir e impulsar el proyecto de Estado. De allí que sea pertinente hablar de formas históricas de federalismo tanto para explicar el sistema político y las formas de legitimidad del Estado en las sociedades centroamericanas de las primeras décadas del siglo XIX, como para identificar los factores históricos que pueden contribuir a explicar su fracaso.¹

Al producirse la separación con España en el año de 1821, los intereses contrapuestos existentes entre los grupos locales se expresaron en un primer momento en la discusión acerca de la ubicación de la capital del nuevo Estado.

Ello explica las posiciones divergentes entre Comayagua y Tegucigalpa, las dos ciudades de la provincia de Honduras donde se dirimieron asuntos medulares y se tomaron decisiones cruciales desde el momento en que se sucedieron los hechos que llevaron a la declaración de Independencia y a la posterior anexión a México. Tegucigalpa era un pueblo que por su tradición minera se había convertido en el espacio de acción de diversos actores sociales y económicos vinculados con esta actividad y la Independencia significaba para ellos poner fin a los diezmos. También representaba la posibilidad de vender oro y plata a los precios del mercado internacional y romper con el monopolio de España. Por otro lado, Comayagua era el centro político de la provincia, que poseía intereses mercantiles y ganaderos y había desarrollado a lo largo del período colonial fuertes nexos con la elite comercial guatemalteca.²

En su primer decreto el órgano legislativo determinó que la capital del Estado de Honduras se alternaría cada año entre las ciudades de Comayagua y Tegucigalpa, decidiendo por sorteo la ubicación de la primera sede. La suerte recayó en la ciudad de Tegucigalpa y así, esta instancia legislativa se trasladó a la nueva capital a inicios del mes de septiembre del mismo año de 1824.³

1 Para el estudio de otras experiencias federales véase a Urdaneta, Arlene. "Las regiones en la construcción de la nación venezolana. El federalismo en el Zulia (siglo XIX)", *Historias 45*, enero-abril 2000, pp. 102 y 113. Y también a Chiaramonte, José Carlos. "Formas de Identidad en el Río de la Plata luego de 1810", en: *Boletín del Instituto de Historia de Argentina y América Dr. E. Ravignani*. 3a. Serie, N.º 1, primer semestre 1989, pp. 71-92.

2 Al respecto véase el trabajo de Taracena, Luis Pedro. *Ilusión minera y poder político. La Alcaldía Mayor de Tegucigalpa, siglo XVII*, Tegucigalpa: Editorial Guaymurás, 1998.

3 Esta misma situación se presentó también en Costa Rica y la Ley de la Ambulancia decretada en 1834 durante la administración de José Rafael Gallegos, resolvió momentáneamente el conflicto surgido entre las ciudades de San José y Cartago. En Nicaragua el conflicto entre las elites granadinas y leonesas se extendió hasta la segunda mitad del siglo XIX.

El día de su reinstalación en la ciudad de Tegucigalpa, el 16 de setiembre, la Asamblea Constituyente eligió al Jefe y Vice-jefe del Estado. Debido a que ninguno de los candidatos propuestos obtuvo mayoría absoluta en la elección realizada previamente, fueron designados los señores Dionisio de Herrera y José Justo Milla Pineda, como jefe y vice-jefe respectivamente. El primero era originario de Choluteca con residencia en Tegucigalpa, casado con doña María Micaela Quesada Borjas, pariente por la vía materna de Francisco Morazán Quesada. Herrera era miembro de la familia Díaz del Valle y por esa vía primo de José Cecilio del Valle. Por otro lado, don José Justo Milla era hijo del inmigrante español José Antonio de la Milla, radicado en la ciudad de Gracias, ubicada al occidente de Honduras.

Unos días más tarde, el 25 de setiembre, se nombró como Secretario de Estado y encargado del Despacho General a don Francisco Morazán. Este nuevo contexto político favoreció la incorporación de miembros procedentes de las regiones central y oriental, especialmente de los departamentos de Tegucigalpa, Olancho y Choluteca y en muchos casos relacionados entre sí por nexos familiares, económicos y sociales.

Al iniciar el siguiente año, el día 20 de febrero de 1825, la Asamblea Constituyente del Estado de Honduras juró la Constitución Política de Centro América, que había sido promulgada el 22 de noviembre del año anterior. El acto de juramentación fue realizado en la ciudad de Comayagua y festejado con repique de campanas y salvas de artillería. También se ordenó que los demás pueblos efectuaran una celebración con igual pompa y solemnidad.⁴

Si analizamos el proceso en su conjunto encontramos que la dinámica política y los espacios abiertos con la ruptura del pacto colonial a la vez que contribuyeron a incrementar los conflictos locales y a promover la participación de nuevos actores, favorecieron la articulación de redes de poder en torno a figuras relevantes, lo cual también explica el peso de los caudillos locales en la dinámica política del período.

Todo esto ocurre en un contexto en el cual salieron a flote diversos intereses locales, que se canalizan en torno a la sucesión en el poder y se mezclan con las discrepancias existentes entre los grupos de poder al interior del Estado y los del resto de las entidades políticas que integran la República Federal.

Otro elemento que constituye el marco general del período es la contradicción expresada en la oposición entre liberales y conservadores, que se convierte en un espacio ideológico ideal para canalizar las discrepancias y contradicciones ya existentes.

4 Salgado, Félix. *Compendio de historia de Honduras*, Comayagüela: Imprenta el Sol, 1928, p. 63. Un estudio sobre el cambio simbólico y la resignificación del rito y sus prácticas en el proceso de transición de las fiestas antiguas a la fiesta republicana se encuentra en la obra de Díaz Arias, David. *La fiesta de la independencia en Costa Rica, 1821-1921*, San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2008.

Los avances en el proceso de centralización del poder

Para que un poder político alcance un dominio efectivo sobre todo el conjunto social son necesarias dos condiciones: la posibilidad de ejercer soberanía sobre el territorio y la capacidad de extraer recursos de la sociedad. En este sentido la jurisdicción territorial y el ordenamiento fiscal se convierten en atributos que expresan los alcances y límites de la autoridad del Estado y constituyen variables que permiten valorar el ritmo y avance del proceso de institucionalización de la autoridad y configuración de un centro de poder.⁵

Si se considera que el Estado es unidad de territorio una de las tareas prioritarias de toda instancia estatal debe ser la de imponer su autoridad y ejercer soberanía sobre la totalidad del espacio territorial.⁶

Si observamos la dinámica sociopolítica vivida por la sociedad hondureña durante las primeras décadas del siglo XIX considerando estas variables, encontramos que durante los primeros 20 años del período resulta difícil establecer límites entre la autoridad central y las otras instancias de poder. Ello explica el interés de las autoridades centrales por ejercer una territorialidad efectiva y en afirmar el control sobre las áreas tradicionales de concentración poblacional.

La Constitución Política emitida luego de la disolución del pacto federal mantiene la demarcación territorial vigente desde el año de 1825. Pero esta vez se reivindicó la delimitación surgida de la jurisdicción administrativa establecida por el gobierno español. La Carta Fundamental promulgada el 11 de enero de 1839 establecía que el Estado hondureño comprendería todo el territorio que formó parte de la provincia de Honduras durante el gobierno español e incluiría siete departamentos, a saber: Comayagua, Tegucigalpa, Gracias, Santa Bárbara, Yoro, Olancho y Choluteca.⁷

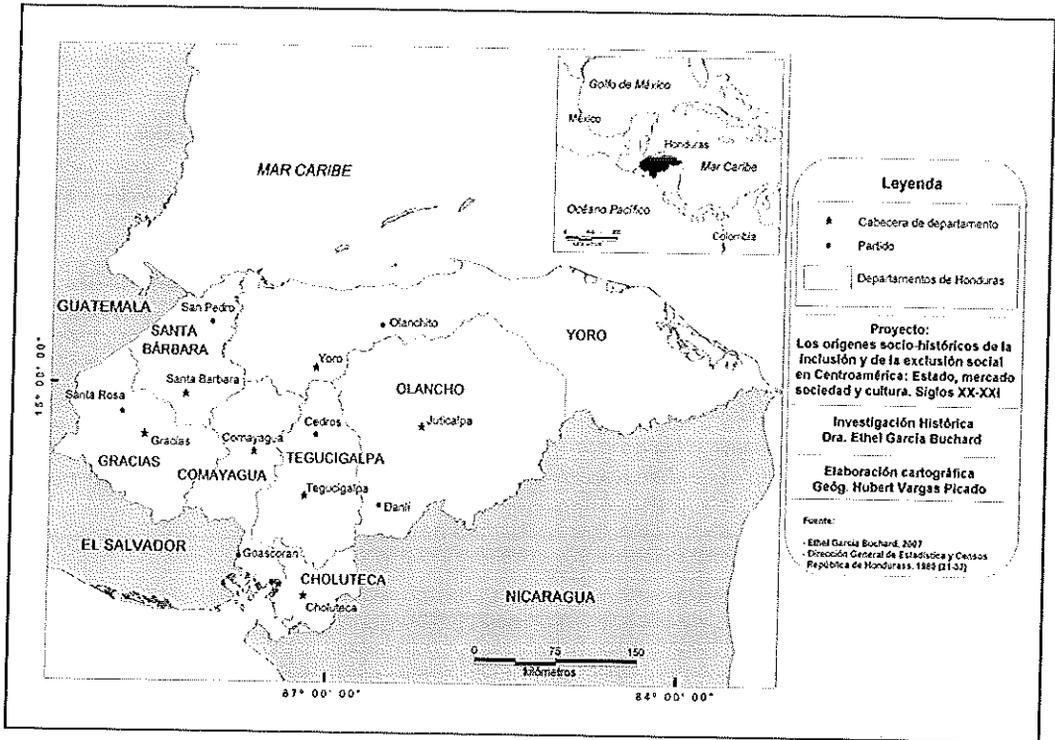
Anteriormente, en el año de 1834, la Asamblea Extraordinaria del Estado acordó reducir a cuatro las circunscripciones departamentales, manteniendo solamente las jurisdicciones de Tegucigalpa, Gracias, Olancho y Comayagua. Esta demarcación no tuvo aplicación efectiva y siguió vigente la establecida en el año de 1825.

5 Schulze, Hagen. *Estado y nación en Europa*, Barcelona: Editorial Crítica, 1987, p. 58.

6 Héller, Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 160

7 Mariñas Otero, Luis. *Las Constituciones de Honduras*, Tegucigalpa: Instituto de Cultura Hispánica, 1962, p. 94.

Mapa I



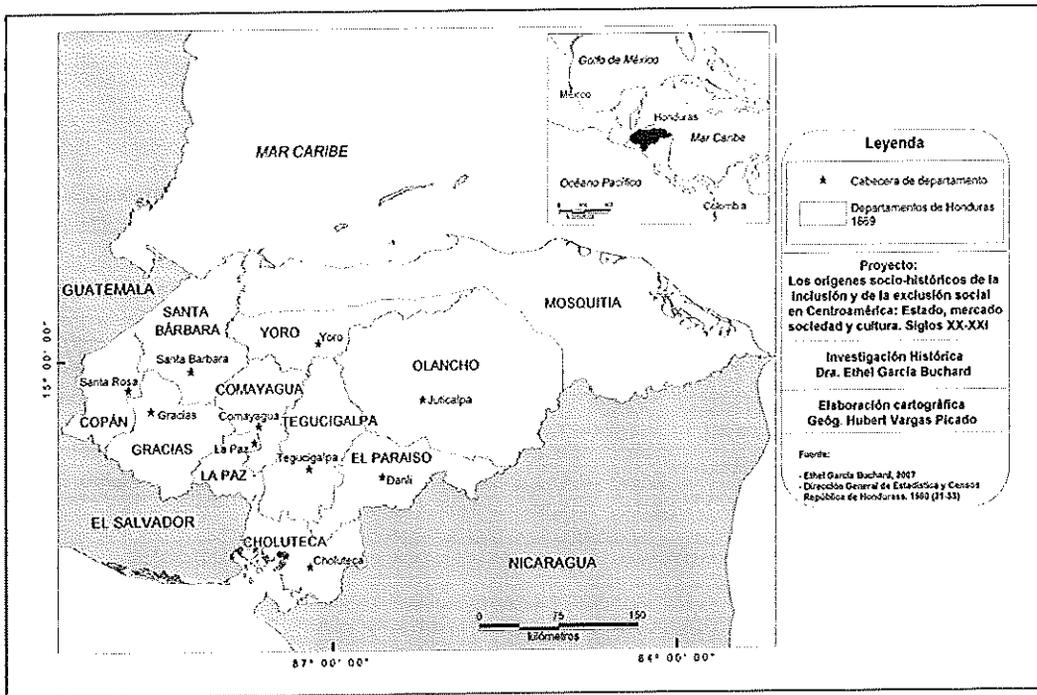
Es importante poner atención a la intencionalidad de una propuesta que pretendía refundir territorios que habían estado separados y su impacto sobre los poderes regionales concentrados alrededor de las cuatro nuevas unidades administrativas propuestas. Sobre todo si se considera que constituían los polos económicos más dinámicos de un territorio que era urgente centralizar.

Esta delimitación territorial permaneció hasta finales de la década de 1860, cuando se observa cierto interés por ejercer mayor control sobre los territorios fronterizos y las poblaciones que habían escenificado levantamientos durante los años anteriores. En este sentido, encontramos que la fragmentación constituye una vía para el logro de este propósito.

Visto desde esta perspectiva no es casual que en el año de 1869 fueran creadas nuevas unidades político-administrativas. Los departamentos de Copán, La Paz y El Paraíso, que resultaron de la desagregación territorial de las jurisdicciones de Gracias, Comayagua, Tegucigalpa y Olancho, se convirtieron en nuevas circunscripciones administrativas.⁸

8 Decreto del Congreso Nacional en que se ordena la erección de tres nuevos departamentos, 28 mayo 1869. *Boletín de la Biblioteca y Archivo Nacionales*, Nos. 3 y 4, Sept. 1942, p. 34

Mapa 2



A finales de la década de 1860 la necesidad de ampliar el espacio político de control por parte del gobierno central se extendió hacia la Costa Norte, área sobre la cual se había ejercido una soberanía limitada desde la entrega de la Mosquitia y las Islas de la Bahía por parte del gobierno inglés en el año de 1861.

Al finalizar el año de 1868 se emitió un decreto estableciendo que la sección de la Costa Norte conocida con el nombre de "Mosquitia" se convertiría en un departamento sin representación en el Congreso, que estaría regido por un Gobernador con funciones políticas, judiciales y de hacienda y tendría las facultades de los gobernadores departamentales, jueces de primera instancia e intendentes. Algunas de sus funciones serían: reducir a poblados las tribus nómadas que vagaban en la Costa Norte, por considerar que éstas demandaban la protección del Gobierno. Pero también es claro que para este período era urgente ejercer mayor control sobre los cortes de madera y las actividades de recolección de hule que se realizaban en la región.⁹

Este decreto fue ratificado, en el mes de mayo del año de 1869 con la siguiente modificación: que esta nueva demarcación territorial tendría representación en la Cámara Legislativa, con un diputado propietario y otro suplente.¹⁰

9 Archivo Nacional de Honduras. *Impresos del siglo XIX*, colección microfilmada, rollo 359, legajo B No-I-17, doc. 354.
10 *Gaceta Oficial de Honduras*, tomo 7°, N° 12, Comayagua 15 de junio de 1869, p. 1.

En el año de 1872, se agregó el departamento de Islas de la Bahía a las unidades territoriales del Estado hondureño. En ese año se desagregó del departamento de Choluteca una nueva jurisdicción administrativa con el nombre de La Victoria, cuya capital sería la ciudad de Nacaome, pero ésta entidad departamental murió al nacer. Las razones que se adujeron para revocar tal determinación fueron de carácter económico, argumentando que al estar conformada por pueblos pequeños y pobres, carecería de las rentas necesarias para el sostenimiento de los empleados civiles y de la guarnición militar, condiciones indispensables para la administración y el mantenimiento del orden.¹¹

Esta formalidad legal e institucional no significó una ampliación del ámbito espacial sobre el cual el gobierno central ejercía autoridad. Sobre todo se considera que la dinámica de distribución de la población y la integración regional incidieron en las posibilidades reales del poder central para ejercer autoridad, especialmente en las zonas en las cuales existían nexos tradicionales con poblaciones vecinas o bien en aquellas tierras de ocupación extranjera y cuya población había desarrollado mayor vinculación con mercados externos.

Al reconstruir la dinámica de formación del poder central considerando los atributos de estaticidad que se van configurando, se distinguen tres períodos. Un primer momento que se ubica entre 1838 y 1848 y se caracteriza por los esfuerzos de los gobernantes por demostrar la viabilidad del Estado; en medio del clima de tensión generado por la competencia existente entre las diversas esferas de poder y los distintos actores corporativos e individuales. En este contexto la recomposición de los espacios políticos y el reordenamiento legal y administrativo tuvieron que ser relegados, ya que la atención a los conflictos se convirtió en un asunto prioritario.

Entre 1849 y 1862 se ubica un período que se puede considerar de transición y en el cual se realizaron avances en campos relacionados con el ejercicio de la soberanía en territorios ocupados por los ingleses; sin embargo, el conflicto entre fracciones políticas sigue presente y adquiere un carácter más definido.

En la década de 1860 se tuvo más capacidad para tomar decisiones orientadas a lograr mayores niveles de centralización burocrática e institucional. El paso más trascendental fue la declaración de la República, acontecimiento ocurrido en el año de 1862, cuyo significado tuvo que ver tanto con la decisión del grupo en el poder de llevar a cabo el proyecto de centralización como con las posibilidades materiales para efectuarlo. En otras palabras, está relacionado con la viabilidad del proyecto y, sobre todo, con el desplazamiento de la idea de nación que va transitando desde un referente centroamericano

11 Decreto No 7 de 29 de abril de 1874. *El Convencional*, No 3, Comayagua mayo 7 de 1874, p. 2.

hacia un concepto de nacionalidad con imágenes y atributos de identidad asociados al espacio nacional hondureño.

Para la década de 1860 solamente el Estado hondureño tenía pendiente la decisión de proclamar la República y con ello asumirse como ente jurídico y político separado del resto de Centroamérica. Los primeros en dar este paso fueron Guatemala y Costa Rica, en el año de 1847 y 1848 respectivamente y las repúblicas de El Salvador y Nicaragua en el año de 1854.

A pesar de este salto cualitativo la concepción pactista siguió presente tanto en la práctica política como en la definición jurídica de la sociedad, al continuar concibiéndose como la suma de las voluntades de los pueblos. El 8 de mayo de 1862 la Cámara de Diputados emitió un decreto mediante el cual establecía que la denominación del conjunto de pueblos que formaban el Estado, con inclusión de sus islas adyacentes, sería el de República de Honduras y se ordenó esculpir este título en los sellos mayores y menores, el escudo del pabellón, las banderas de las milicias, las monedas y los óvalos colocados en el frontispicio de las oficinas públicas. También se ordenó promulgar dicha ley con la solemnidad debida en todos los pueblos de la República.¹² Tres años más tarde este decreto adquirió carácter constitucional, al ser incluido en la Carta Magna promulgada en el año de 1865.

En este período también se materializaron algunos avances en la institucionalización de la autoridad, los cuales se expresaron en una nueva estructura administrativa y hacendaria que a su vez favoreció la configuración de una burocracia orientada al cobro de los empréstitos forzosos. Se tomaron algunas decisiones entre las que se destacó la reorganización de las carteras gubernamentales. A finales de la década de 1860 el Presidente José María Medina emitió un decreto mediante el cual se reorganizaron las instancias gubernamentales que configuraban el poder Ejecutivo "... sobre bases más amplias y en armonía con las necesidades de la administración".¹³

Los cuatro departamentos en los que se dividió el Ministerio del Gobierno fueron los siguientes:

- Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- Gobernación, Fomento e Instrucción Pública.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra, Marina, Colonización y Comercio e Islas de la Bahía y Costa de Mosquitos.

¹² Decreto publicado en la *Revista del Archivo y Biblioteca Nacionales*, tomo 11, p. 5.

¹³ Decreto de 11 de septiembre de 1868. *Gaceta Oficial*, tomo 6, N.º 86, Comayagua 21 de septiembre de 1868, p. 8.

Este momento fue testigo de otros avances en el proceso de centralización institucional en lo que se refiere al ordenamiento legal y la configuración de una estructura militar con mayores niveles de centralización. Estos logros nos permiten vislumbrar la existencia de atributos de estaticidad que favorecen la constitución de un centro de poder con mayor grado de autoridad.

La existencia de un cuerpo de servidores del Estado fue uno de los elementos que permiten una mejor definición de la estructura gubernamental. Al poner atención al ritmo de crecimiento de la burocracia civil a lo largo del período encontramos que, en contraste con los 45 que formaban el personal del gobierno al iniciar la década de 1840, treinta años más tarde, al iniciar la década de 1870 la administración central contaba con 98 funcionarios. Esto significó un incremento de 1.7 por año, una cifra reducida si se considera que fue una etapa donde la institucionalización de la autoridad requería de un proceso de burocratización con mayores requerimientos de personal.¹⁴

También se observa una tendencia a la constitución de una infraestructura burocrática central y departamental orientada a la extracción de recursos extraordinarios, lo cual da lugar a la existencia de un poder central con reducidos espacios de autonomía.

Al mismo tiempo que se iba consolidando una estructura militar más jerarquizada, su sostenimiento se fue trasladando a los particulares, a través de medidas coercitivas de extracción de recursos tales como los empréstitos forzosos, que eran exigidos por el Gobierno a los comerciantes y propietarios, especialmente en períodos conflictivos.

Estos procedimientos coercitivos ejercieron gran impacto sobre la capacidad del Estado para generar recursos provenientes de rentas ordinarias. A pesar de ser una medida general en la práctica se aplicó de manera diferenciada. Las razones de este cobro selectivo fueron diversas y variaron con el paso del tiempo. En términos generales, la definición de su monto y cobertura dependió de la urgencia del Gobierno para obtener recursos para su sostenimiento, especialmente en casos especiales relacionados con el estallido de conflictos; de manera que, la implementación de este procedimiento extraordinario se convirtió en un mecanismo frecuente.

Este cobro selectivo fue causa de quejas por parte de los propietarios a quienes se asignaba tal impuesto. En la década de 1850 se realizaron intentos por definir un procedimiento general para la asignación y recaudación de los empréstitos forzosos. Lo anterior, mediante el pago de un porcentaje sobre el capital de cada propietario, cuyo monto oscilaría entre uno, dos o tres por ciento mensual o trimestral. Para determinar el porcentaje se ordenó el levantamiento de listas de "capitalistas" en cada municipalidad y su

14 Al respecto véase a García Buchard, Mercedes Ethel. "Dinámica política y construcción estatal en Honduras, 1838-1872", tesis doctorado en Historia, Universidad de Costa Rica, 2007.

elaboración se delegó en una comisión especial compuesta por los miembros del Consejo Municipal y la participación de vecinos conspicuos.

Cuadro 1
Asignación de empréstitos por departamento

Departamentos	Febrero 1851	Agosto 1860	Febrero 1862
Tegucigalpa	4.500	2.200	3.200
Olancho	4.000	2.000	3.100
Gracias	1.000	1.200	2.200
Comayagua	3.000	1.600	2.000
Santa Bárbara		600	1.800
Choluteca	2.000	900	1.500
Yoro	1.500	500	1.200
TOTAL	15.000	9.000	15.000

Fuentes: Elaboración propia con base en Boletín Oficial del Gobierno Supremo de Honduras, N° 9, Comayagua marzo 13 de 1851, pp. 63 y 64; Comunicación del Ministerio de Relaciones del Supremo Gobierno a los Jefes Políticos, Comayagua, 13 de agosto de 1860, en: ANH, Impresos del Siglo XIX, colección microfilmada, rollo 359, Legajo B N°-117, documento 305; y decreto de 8 de febrero en: Gaceta de Honduras, tomo 4°, N° 42, Comayagua, Febrero 11 de 1862, p. 2.

Los “capitalistas” de los departamentos de Tegucigalpa, Olancho y Comayagua fueron los que soportaron la mayor carga como se puede observar en el cuadro 1.

Esta situación hizo que las quejas persistieran y los reclamos se desplazaran hacia las autoridades locales. Las diversas reacciones a favor o en contra del empréstito levantado al finalizar el año de 1853 son un testimonio de la efervescencia desatada por tales medidas.

Las posiciones divergentes se dirimieron a través de manifiestos y aclaraciones publicadas en hojas sueltas. Por ejemplo, unos tegucigalpenses leales al Gobierno, que se hacían llamar “Los Verdaderos Patriotas”, respondiendo a las acusaciones que otros “patriotas” hicieran a las autoridades ante las nuevas contribuciones decretadas en el mes de diciembre de 1853, consideraban que tales acusaciones respondía al interés de “... llamar la atención del público a éste respecto, y concitarlos á una conspiración, que en ningún caso podrá consumar”.¹⁵

Diez años más tarde la situación persistía y el cónsul inglés interino Edward Kirkpatrick envía una nota al Presidente Medina en agosto de 1863, en la que expresa su

15 De los Verdaderos Patriotas al Público. Comayagua, Enero 11 de 1854, Imprenta del Gobierno, en: ANH, Impresos del Siglo XIX, colección microfilmada, rollo 359, Legajo B N°-1-13, documento 165.

repudio a la orden "ilegal, injusta y ofensiva" al exigir dinero a "capitalistas" de Comayagua mediante una lista de una decena de personas exigiéndoles pagar en el plazo de tres días. El representante diplomático objetaba tal medida argumentando que ante la necesidad de recursos era más conveniente establecer "... un empréstito pensado proporcionalmente con igualdad sobre todos los hondureños y si hubiera seguido Ud. esta conducta los leales y pacíficos habitantes de Honduras se hubieran apresurado a contribuir en parte".¹⁶

La reacción de este agente diplomático nos muestra la desigualdad y desproporción de la asignación de las contribuciones forzosas. Sin embargo, a pesar del rechazo de los particulares y de las objeciones de las autoridades e incluso de los reclamos de los representantes extranjeros, esta fuente de captación de los recursos necesarios para solventar urgencias y demandas inmediatas, no solamente se mantuvo constante sino que su cobro se institucionalizó e incluso se amplió su cobertura.

A partir de mediados de la década de 1850 y en el decenio siguiente, se generalizó su cobro a los propietarios con capitales superiores a quinientos pesos. Con el paso del tiempo, esta exigencia incluyó a propietarios con patrimonios valorados en trescientos y hasta doscientos pesos. Incluso en el mes de diciembre de 1855, ante la amenaza de la invasión filibustera encabezada por William Walker, se decretó un empréstito de tres pesos a todos los hondureños que poseyeran capitales superiores a los cien pesos, con lo cual se extendió el peso de esta carga tributaria hacia un mayor número de hondureños.

Constitución de una burocracia militar

En este proceso de institucionalización de la autoridad del poder central se fue perfilando la figura del militar convertido en político en torno al cual se consolidó un grupo de militares que protagonizaron las disputas por el poder a lo largo del período y obtienen legitimidad con el apoyo de las municipalidades.

Esta situación se hizo más evidente a partir de la década de 1850 y es en este escenario que emergieron las figuras de Santos Guardiola y Trinidad Cabañas, quienes acompañados de otros militares como Juan López, impregnaron el espacio político del período.

Al finalizar el año de 1866 ya se encontraba perfilada la jerarquía militar en un Cuartel General y un Estado Mayor del Ejército. El Cuartel General representaba la instancia de mayor jerarquía y la figura de más alto rango era el Presidente de la República, quien actuaba a su vez como General en Jefe del Ejército. Por otro lado, el Estado Mayor tenía a su cargo la ejecución de las políticas y acciones específicas del Ejército.¹⁷

16 *Public Record Office*, FO 39/16, f. 159.

17 *Gaceta Oficial*, tomo 6º, N.º 53, Comayagua, 29 diciembre 1866, p.1.

Cuadro 2
Cuartel General Ejército. Año de 1866

Rango	Nombre	Cargo
Presidente y General de División	José María Medina	General en Jefe del Ejército
General de División	Trinidad Cabañas	2° Jefe del Ejército
General de División	Juan López	Inspector General Ejército
General de Brigada	Casto Alvarado	Srio. General en Jefe
Licenciado	Manuel Colindres	Auditor Gral. Guerra y Marina
General de Brigada	José Antonio Milla	Intendente General
Presbítero	Manuel Romero	Vicario Gral. Ejército
Licenciado	Lorenzo Zelaya	Cirujano Mayor Ejército
General de Brigada	Mariano Álvarez	Aposentador del Ejército
Coronel efectivo	Joaquín Mejía	1er Edecán del Gral. en Jefe
Coronel efectivo	Norberto Martínez	1er Edecán
Teniente Coronel	Ramón Arriaga	2° Edecán
Teniente Coronel	Jerónimo Zelaya	3er Edecán
Coronel efectivo	Víctor López	Guarda-parque Gral. en Jefe
Teniente coronel	Ignocente Soliz	1er ayudante Gral. en Jefe
Teniente coronel graduado	Pedro Cloter	1er ayudante Gral. en Jefe
Capitán efectivo	Hortensio Mendieta	2° ayudante

Fuente: Gaceta Oficial, tomo 6°, N.º 53, Comayagua, 29 diciembre de 1866, p. 1.

La existencia de un Cuartel General y de un Estado Mayor bajo el mando de jefes militares y políticos de renombre es un elemento a considerar al valorar el avance logrado en el proceso de organización y centralización de la estructura militar. A su vez es un indicador de la capacidad del Gobierno para someter bajo su autoridad a la casta militar surgida al calor de los conflictos y que constituían una amenaza constante a la estabilidad y, por lo tanto, una fuente de debilidad de la autoridad central.

Al respecto es necesario cuestionarse hasta que punto la dimensión política se subordina a la jerarquía castrense o fueron los políticos con grados militares quienes se disputaron el poder, al extremo que resulte difícil una distinción entre la clase política propiamente dicha y el estamento militar. Se puede afirmar que la estructura estatal va adquiriendo cierta fisonomía desde la institucionalización de la autoridad militar y que el carácter militar y patrimonial constituyó uno de los rasgos del proceso de centralización del poder durante este período.

Cuadro 3
Estado Mayor del ejército. Año 1866

Rango	Nombre	Cargo
General de División	Florencio Xatruch	Jefe Estado Mayor
General de Brigada	Eusebio Toro	2º Jefe Estado Mayor
Coronel efectivo	César Molina	1er ayudante Estado Mayor
Teniente coronel efectivo	Felipe Zeballos	1er ayudante
Teniente coronel efectivo	Fruto Fajardo	2º ayudante
Teniente coronel efectivo	Julián López	2º ayudante
Coronel efectivo	Policarpo Mayorga	Comandante de gastadores
Coronel efectivo	Vicente Pineda	Procurador Gral. Ejercito
Licenciado	Izac Escalón	Contralor Gral. Ejercito
Teniente efectivo	José Antonio Milla	1er ayudante de órdenes
Teniente efectivo	Irene Castro	1er ayudante
Subteniente efectivo	Rafael Pineda	2º ayudante
Subteniente efectivo	Casimiro Orellana	2º ayudante

Fuente: Gaceta Oficial, tomo 6º, N.º 53, Comayagua, 29 diciembre de 1866, p. 1.

Lo anterior le va imprimiendo un sello particular a la vía seguida por Honduras en su proceso de construcción estatal, a diferencia de las rutas seguidas por los otros países centroamericanos. En Costa Rica, la conjugación de una dinámica socioeconómica favorable y la existencia de nexos familiares y mercantiles favorecieron el predominio de espacios de negociación frente al conflicto y en Guatemala la temprana alianza del estamento militar con los grupos conservadores de poder económico desplazaron y desmovilizaron a los otros sectores sociales.¹⁸

Sin embargo, este proceso no fue lineal ya que el ejercicio del monopolio de la fuerza, a través de la institucionalización de un aparato militar burocratizado y centralizado, implicó un proceso de definición de espacios de acción y competencia entre las autoridades centrales y locales que requirió de un largo plazo para irse delimitando.

18 Para el caso de Guatemala véase a Dym, Jordana. *From Sovereign Villages to National States: City, State and Federation in Central America, 1750-1839*, Albuquerque: University Of New México Press, 2006 y a Woodward, Ralph Lee. *Rafael Carrera and the emergence of the Republic of Guatemala 1821-1871*, Athens and London: University of Georgia Press, 1993. Un estudio interesante sobre el proceso de centralización estatal en Costa Rica en: Fallas Santana, Carmen María. *Elites, negocios y política en Costa Rica. 1849-1859*, Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 2004.

Los espacios de competencia política

Al analizar el proceso de construcción del espacio político del período, encontramos que la incorporación de mecanismos de representación no logró romper con las prácticas y formas tradicionales de hacer política. La existencia difusa de un centro de poder hizo posible que los diversos grupos se expresaran y compitieran en un espacio político donde el levantamiento y la proclamación, al igual que los canales de representación política como los procesos electorales se convierten en las vías de acceso y los mecanismos de legitimación de los grupos que participaban en las contiendas.

Lo anterior en un escenario donde los militares, los poderes locales y los particulares, especialmente comerciantes y terratenientes asociados a las actividades ganaderas, mineras y extractivas se destacaron entre los principales actores. Esta situación a la vez que favoreció el continuismo permitió que los cabildos y los cuarteles preservaran su presencia y protagonismo.

En la práctica los levantamientos, los pronunciamientos y las elecciones constituyeron las vías por las cuales se transitó en el camino hacia el poder y, por lo tanto, deben considerarse como fórmulas complementarias y no excluyentes.¹⁹

En este sentido es importante resaltar que las Constituciones que se promulgaron en Honduras durante el período estudiado mantuvieron el sufragio directo, a diferencia de las disposiciones en materia electoral emitidas en los otros Estados centroamericanos, como es el caso de Costa Rica, donde se establecía el sistema de elección indirecta en la Constitución política de 1847.²⁰

Si se analiza la estabilidad política considerando los cambios en el Ejecutivo y no la forma de acceso al poder, la incertidumbre se destaca como una constante. De los cuarenta y nueve gobernantes del período comprendido entre los años de 1838 y 1874, solamente nueve llegaron al poder como resultado de procesos electorales. Y fueron pocos los casos en los que se logró la mayoría requerida, de manera que le correspondió a la Cámara Legislativa la designación del candidato ganador, seleccionado entre los dos contendientes que obtuvieron la mayor cantidad de sufragios. Lo anterior sin cuestionarse cómo se conseguían los votos en una sociedad donde las lealtades corporativas, personales y familiares pesaban más que las políticas.

19 Al respecto véase a Sábato, Hilda y Lettieri, Alberto. *La vida política en la Argentina del siglo XIX: armas, voces y votos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

20 Para un estudio más detallado sobre la historia del sistema electoral en Costa Rica véase a Obregón, Clotilde. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2000. Ver también a Molina Jiménez, Iván y Lehoucq, Fabrice. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1999. Para el caso nicaragüense véase a Avendaño Rojas, Xiomara. *Elecciones indirectas y disputa de poder en Nicaragua: el lento camino hacia la modernidad*, Managua: Lea Grupo Editorial, 2007.

Entre los casos en los que se alcanzó la mayoría necesaria se destacó el del Presidente Santos Guardiola, figura militar que sobresalió en la lucha contra la sublevación realizada por algunos poblados del departamento de Tegucigalpa entre los años de 1843 y 1844, quien tomó posesión de su cargo en el mes de febrero de 1857 y fue reelecto en 1860, pero no concluyó su mandato presidencial, ya que murió asesinado el 11 de enero de 1862. El Presidente José María Medina también obtuvo la mayoría necesaria en las elecciones celebradas a finales de 1863, lo mismo que en su reelección al finalizar el año de 1865.

En las otras ocasiones en las que se convocó a elecciones presidenciales no se alcanzó el porcentaje necesario. De manera que el Congreso o bien la Cámara de Representantes, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1848, tenían la potestad de elegir al Presidente, entre los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de sufragios.²¹

Haciendo a un lado las reservas que podrían existir con relación a la participación y representatividad de estas contiendas electorales, llama la atención el uso de procedimientos constitucionales como mecanismo de acceso al poder, en un período considerado de anarquía. Por otro lado, si se observan los nombres de los gobernantes del período y el tiempo durante el cual ejercieron el poder, se destaca la tendencia al continuismo por parte de personajes políticos vinculados con el conservadurismo de acuerdo con la historiografía liberal. Se trata de figuras como Francisco Ferrera, Coronado Chávez, Juan Lindo, Santos Guardiola y José María Medina.

En el cuadro 4 encontramos que, con excepción de los gobernantes Coronado Chávez y Trinidad Cabañas, todos los demás ejercieron el cargo de Presidente del Estado por más de un período. De manera que en el lapso de los 30 años comprendidos entre los meses de enero de 1841 y marzo de 1871, seis gobernantes ocuparon la primera magistratura, lo cual cubre un período de veintisiete años.

Los cambios ocurridos tuvieron que ver con situaciones en las que se dejaba el cargo temporalmente para atender asuntos urgentes, generalmente relacionados con la insurgencia de movimientos armados y era necesaria la actuación del gobernante en su calidad de Jefe del Ejército. También ocurría que concluía el período sin haberse completado el proceso electoral requerido para designar al sucesor.

Esta tendencia al continuismo se observó con claridad durante los sucesivos gobiernos de Francisco Ferrera y su continuación en el de Coronado Chávez e incluso en la designación de Juan Lindo, quien recibió tal honor por recomendación de Francisco Ferrera, al declinar el nombramiento que le había hecho este órgano legislativo para un tercer

21 Esta última conformada por el Senado y el Congreso, durante el período comprendido entre 1848 y 1865 en el cual el poder Legislativo estuvo dividido en dos Cámaras.

Cuadro 4
Gobiernos Constitucionales 1841-1871

Gobernante	Primer Período	Segundo Período	Tercer Período	Años
Francisco Ferrera*	1 enero 1841 a 31 diciembre 1842	23 febrero 1843 a 31 diciembre 1844		4
Coronado Chávez	12 enero 1845 a 31 diciembre 1846			2
Juan Lindo*	12 febrero 1847 a 4 febrero 1848	4 febrero 1848 a 1 febrero 1852		6
Trinidad Cabañas*	1 marzo 1852 a 6 octubre 1855**			3
Santos Guardiola	17 febrero 1856 a 11 enero 1860	3 febrero 1860 a 11 enero 1862***		5
José Ma. Medina	15 febrero 1864 a 2 octubre 1865	1 febrero 1866 a 14 enero 1870	1 febrero 1870 a 26 marzo 1871**	7
TOTAL				27

Fuente: Elaboración propia.

* Designado por el Congreso al no contar ningún candidato con la mayoría de votos

** No concluyó su período

*** Murió asesinado

período. Y es aún más claro en la década de 1860 con los sucesivos gobiernos de José María Medina.

Lo anterior nos obliga a considerar el valor que se le atribuía a las elecciones como forma de legitimación de poder y su peso en la tendencia al continuismo. En este sentido es importante resaltar que las elecciones tienen dos funciones: legitimar el poder y seleccionar a los hombres que formarán la representación nacional. De manera que se trata de nombrar o seleccionar antes que de elegir a los hombres más apropiados.²²

Encontramos que, a pesar de las aparentes diferencias entre las concepciones de representación y soberanía política prevalecientes en la época, las elecciones ocuparon un lugar importante en el escenario político, al constituir uno de los mecanismos que hacía posible el principio de representación entendido como el fundamento de la autoridad del gobernante. Todo esto, al mismo tiempo que explica su permanencia, legitima la apelación a mecanismos de fuerza para preservar el poder. Lo anterior también explica la fuerte presencia de las municipalidades en el escenario político y su papel protagónico como actor político de primer orden durante el período estudiado.

22 Guerra, Francois-Xavier. "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en: Sábato, Hilda (Cord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Conclusiones

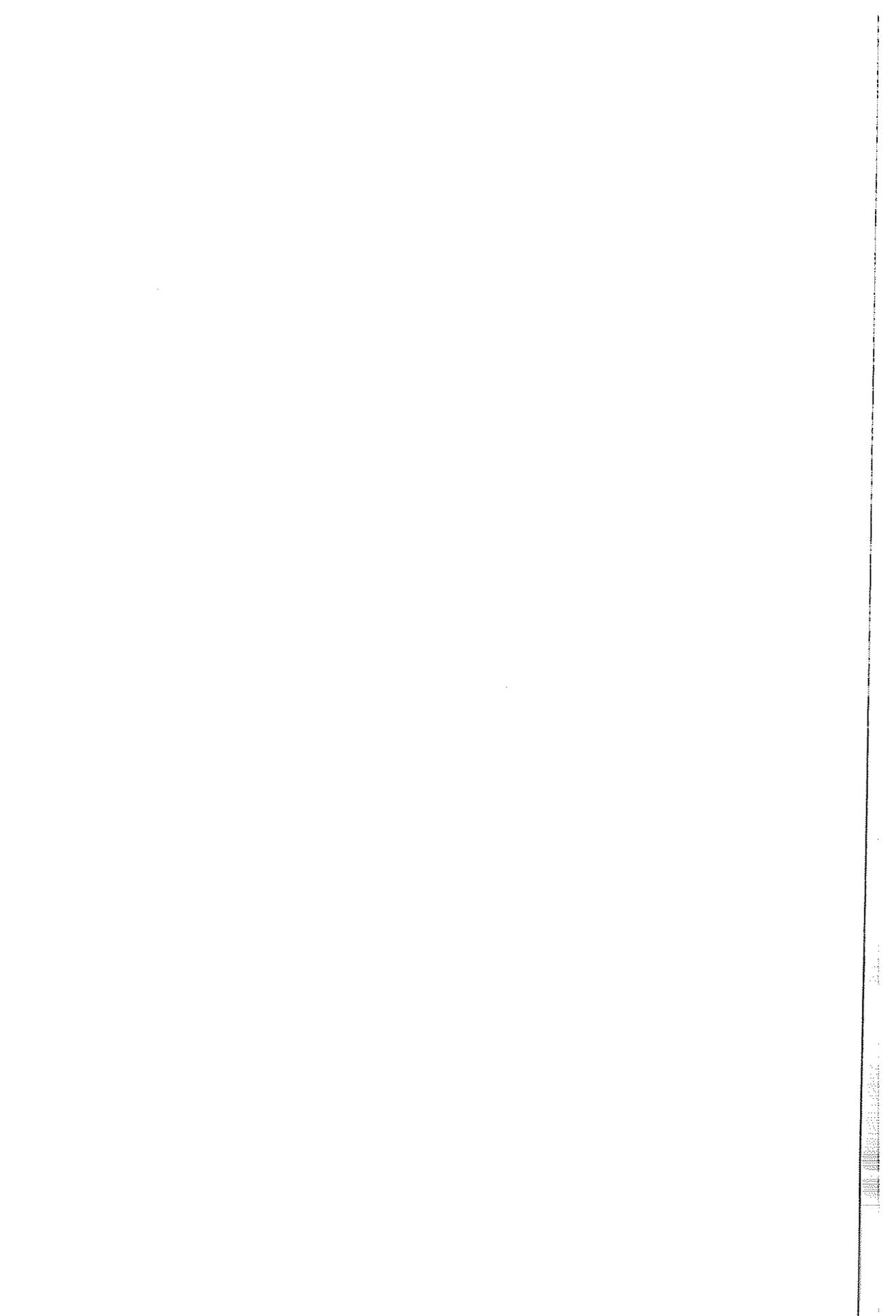
Al hacer una valoración sobre la vía seguida por la sociedad hondureña en su camino hacia la centralización política se puede concluir que el desarrollo institucional del Estado hasta la década de 1850, parece ser más intenciones que resultados.

A partir de mediados del decenio de 1850 se puede identificar cierta tendencia hacia la institucionalización de la autoridad, la cual pareciera perfilarse a partir de la organización de una estructura militar; sin embargo, es un proceso que no se completa y lo que encontramos es cierto equilibrio inestable entre los grupos que compiten por el poder y favorece la constante apelación a la presencia política y militar de los otros Estados centroamericanos.

Lo anterior explica que el peso de la voluntad de los pueblos mantenga su presencia por más tiempo, a diferencia del caso guatemalteco donde los procesos de centralización implicaron transformaciones en los sistemas de tenencia de la tierra y las relaciones étnicas, que afectaron la capacidad de movilización de los grupos y sectores y, al mismo tiempo, contribuyeron a que se mantuviera vigente el discurso de oposición entre liberales y conservadores.

Al iniciar la segunda mitad del decenio de 1860 se pueden visualizar algunos avances en el proceso de centralización del poder. Ello se produce a pesar del recurso a la legitimación del gobierno autoritario de José María Medina, quien apeló tanto a la representación electoral como a la soberanía de los pueblos para legalizar su acceso al poder y justificar su continuismo por tres períodos consecutivos. Para ese momento ya se contaba con una estructura militar más jerarquizada y con algunos niveles de obediencia a la autoridad que le permiten al gobierno hacer frente a los movimientos entre facciones que se produjeron en el departamento de Olancho y áreas circunvecinas.

Sin embargo, este proceso fue interrumpido con los levantamientos que pusieron fin al gobierno de José María Medina y que se ubican en el contexto de las llamadas "revoluciones liberales" o de restauración del orden republicano en Centroamérica y que marcaron una nueva época de búsqueda del Orden y el Progreso en estas sociedades.



Estado y corporaciones en la Nicaragua del siglo XIX

Xiomara Avendaño Rojas*

Pocas veces se ha reparado en el peso de la praxis política durante el proceso de adopción de la institucionalidad liberal y en la evolución al estado moderno. Se olvida que la monarquía hispánica era compatible con una extensa autonomía de otros poderes políticos, sin que el centro exigiera la absorción de tales poderes.¹ En el nivel provincial dichos poderes fueron ejercidos por las diversas corporaciones organizadas desde el siglo XVI.

En la América española, cada uno de los cuerpos (ayuntamientos, órdenes religiosas, pueblos de indios, gremios, milicias, cofradías) “se organizó en torno a un interés común y se conformó por una asociación de “personas particulares” que disfrutaban, para facilitar la realización de sus fines como parte de la comunidad cristiana, de un estatus particular ante la ley”².

En la Nicaragua del siglo XIX, percibimos la presencia de un estado de cuerpos o estado estamental- *Etändestaat*; éste se puede entender como la organización política donde se han venido formando *órganos colegiados*, los *Ständes* o Estados, los cuales reúnen a los individuos tienen la misma posición social, precisamente los estamentos, y en cuanto tales detentadores de *derechos y privilegios* que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante *órganos deliberativos*³.

* Profesora e investigadora de la Universidad de El Salvador. Correo electrónico: xiomacarmen@yahoo.com

1 Reinhard Wolfgang, *Las élites del poder y la construcción del estado* (México, FCE, 1997). Perry Anderson, *El estado absolutista*, (México, Editorial Siglo XXI, 1980). Otro Hintze, *The historical essays* (Oxford, Oxford University Press, 1975). G. Poggi, *The development of modern estate* (Stanford, Stanford University Press, 1978). Alejandro Cañequé, “Cultura Vicirregia y estado colonial. Una aproximación crítica al estudio de la historia política de la Nueva España”, *Historia Mexicana*, LI, I, 2001, p. 12-13).

2 Beatriz Rojas, “Cuerpo Político y Pluralidad de Derechos”, En: Beatriz Rojas. Coordinadora, *Cuerpo Político y pluralidad de Derechos. Privilegios de las corporaciones novohispanas* (México, CIDE, 2007), pp. 50-51.

3 Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad* (México: FCE, 2002), pp. 158-159.

¿Por qué el Estado no logró centralizar el poder distribuido en los estamentos o corporaciones? Creemos que se debe a la práctica generalizada del privilegio. El *privilegium*, en su "carácter de derecho atribuido a un grupo limitado de destinatarios o a una situación especial, reflejaba la estructura fundamental del antiguo régimen: la estructura de la diferencia, (desde esta perspectiva durante el siglo XIX no era admisible la igualdad jurídica)... Al contrario, se la determinaba de forma concreta y relativa, es decir, para cada caso especial y siempre respecto de las materias y personas involucradas"⁴.

En éste artículo se presenta una reflexión a partir de dos líneas, la primera una evolución de la estructura político administrativa la cual, en la primer época republicana, continuó con la institucionalidad establecida por las reformas de la monarquía española. El segundo planteamiento es la inestabilidad de la relación entre Estado y sociedad corporativa. Al desaparecer la figura del centro político, el monarca español, la sociedad corporativa, quien compartía una diversidad de poderes locales, departamentales y hasta en el nivel superior de la autoridad estatal, se articuló al alrededor de dos grupos, los granadinos y los leoneses; las corporaciones, según sus intereses brindaban el apoyo a uno u otro gobierno. Existió entonces una simbiosis de prácticas políticas antiguas y modernas en la forma de hacer política y en la modelación del estado republicano durante el siglo XIX, la llegada del constitucionalismo organizó los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pero en su forma no en su funcionamiento⁵.

Las reformas político-administrativas españolas

La provincia de Nicaragua fue desde 1566 una gobernación dentro del reino de Guatemala, la autoridad superior la ejercía un gobernador y en lo eclesiástico contaba con un obispado. En 1786, por Cédula del Rey Carlos III, del 23 de diciembre, se creó la Intendencia de Nicaragua. El territorio quedó dividido en nueve subdelegaciones o partidos: León, Granada, Matagalpa, Segovia, El Realejo, Subtiava, Rivas, Masaya, Nicoya. Costa Rica fue elevada a gobernación, en lo político y militar dependía de su gobernador, pero considerada en el aspecto de Hacienda como subdelegación de Nicaragua y sujeta a la intendencia de León⁶.

Esta nueva división seguía el modelo francés de reorganización político-administrativa; en el caso español fue un instrumento para reorganizar el gobierno provincial. En el reino de Guatemala la reforma pretendía velar por el fomento económico,

4 Thomas Duve, "El origen del privilegio en el Antiguo Régimen". En: Beatriz Rojas. Coordinadora, *Cuerpo Político y Pluralidad de Derechos*, p. 33.

5 L. S. Barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (Madrid: Crítica, 1972).

6 Carlos Molina Argüello, *El Reino de Guatemala*. Separata de la obra *Historia General de España y América*, Tomo XI-2, 1992. Domingo Juarros, *Compendio de la Historia del Reino de Guatemala (1500-1800)* (Guatemala: Editorial Piedar Santa, 1981), pp. 232-233.

controlar la recaudación de impuestos, administrar justicia y defender militarmente el territorio⁷.

La intendencia la integraba un teniente letrado, jurista quien actuaba como juez de primera instancia, sustituía al intendente en su ausencia; dos ministros de real hacienda, quienes transmitían las órdenes fiscales a los subdelegados, ciudades, villas y pueblos de indios; un promotor real del fisco, jurista quien representaba a la corona en asuntos financieros y ante cualquier litigio; una junta de gobierno, integrada por el intendente, el contador y tesorero de las cajas reales de la capital de provincia, participaban los administradores de los monopolios del tabaco, pólvora y alcabala. Esta junta se reunía una vez por semana ventilaba los asuntos financieros y fiscales. La junta de real hacienda, la integraba el intendente, el asesor letrado, los administradores de cajas reales y el promotor fiscal, se reunían ocasionalmente para tratar asuntos del cobro de impuestos. La intendencia, con sus respectivas juntas de gobierno y de real hacienda, estaba supeditada a consultar a una junta superior de hacienda. Esta entidad era la máxima autoridad en materia de justicia, militar, hacienda, administración de propios y arbitrios, bienes de comunidad, es decir en todos los asuntos de índole financieros. La integraba el superintendente —el capitán general del reino—, el regente de la audiencia, el fiscal de real hacienda, el contador mayor del tribunal de cuentas, el contador o tesorero de las cajas reales.⁸

Después de Juan de Ayssa, le siguieron como gobernadores intendentes el sargento mayor don José Mateu y Aranda, (1789-1792); el brigadier y mariscal José Salvador, (1793-1811), quien fue depuesto y sustituido por el obispo fray Nicolás García Jerez (1811-1814); Alejandro Ramírez, de corta duración (1814), y el último gobernador intendente fue el brigadier Miguel González y Saravia.

Una segunda reorganización político-administrativa fue la diputación provincial. El 8 de noviembre de 1811, en España, la comisión de cortes, inició el debate constitucional del capítulo 2, literal VI, del gobierno político de las provincias, artículos aprobados por las cortes españolas en mayo de 1812. En la constitución de Cádiz⁹ se expresó que en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad. Se compondrá esta diputación del presidente o jefe superior nombrado por el rey, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo

7 Miles Wortman, *Gobierno y Sociedad en Centroamérica*. San José: BCIE, 1981), p. 164.

8 Horst Piettsman, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo* (México, FCE, 1996), pp. 175-177; Sajid Alfredo Herrera, "La idea borbónica del buen gobierno en las poblaciones: la Intendencia de San Salvador, 1786-1808". En: Ana Margarita Gómez y Sajid Alfredo Herrera. *Compiladores. Mestizaje, poder y sociedad. Ensayos de historia colonial de las provincias de San Salvador y Sonsonate* (San Salvador, FLACSO, 2003), pp.104-105.

9 Constitución de Cádiz, 1812. www.cirvantesvirtual/constitucioneshispanoamericanas/

exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11. (Art. 324, 325, 326)

En la península se mandaba a organizar los poderes provinciales para marzo de 1813, en cambio para los territorios de ultramar, debían iniciar a partir del primero de junio. Las faltas cometidas por la diputación serían conocidas por las cortes, si mandaban a suspender a alguno de sus miembros, serían sustituidos por los suplentes. Al asumir el cargo debían prestar el juramento de fidelidad a la constitución política de la monarquía española, a las leyes y al monarca. (Artículos 334 y 336, 337).

De acuerdo a la constitución gaditana las atribuciones de las diputaciones provinciales serían las siguientes:

- Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.
- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.
- Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.
- Proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la solución de las Cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.
- Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.
- Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.
- Formar el censo y la estadística de las provincias.
- Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.
- Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.
- Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno". (Artículo 335)

Con lo antes expuesto, las cortes precisan que los gobiernos provinciales eran agentes del poder ejecutivo y no serían cuerpos representativos. Con esta decisión los españoles limitaban las aspiraciones de autonomía de las provincias americanas, reduciéndolas a unos órganos políticos-administrativos.

A pesar de los obstáculos, puesto que el capitán José de Bustamante y Guerra, había retrasado las elecciones, en 1813 se establecieron dos diputaciones: el 2 de septiembre,

en Guatemala, y el 21 de noviembre, en Nicaragua¹⁰. La diputación provincial de Nicaragua y Costa Rica, la integraban siete miembros: uno por cada cabildo cabecera de subdelegación: *León, Granada, Rivas, Segovia, Nicoya y dos por el de Cartago*.

Sin embargo, la diputación nicaragüense expresó intenciones de obtener un gobierno superior. Para ello, encomendó a su diputado en cortes la gestión de una capitánía general, con audiencia propia, independiente de Guatemala¹¹. La respuesta de Bustamante ante dichas pretensiones fue la de cerrar el tráfico comercial entre Guatemala y el puerto de Puntarenas, en Costa Rica, recién abierto por orden de las cortes. A partir del restablecimiento de la monarquía absoluta en España en 1814, las diputaciones provinciales desaparecieron

En 1820, restablecida la constitución de Cádiz, se reorganizaron las intendencias del reino de Guatemala en diputaciones provinciales. El 25 de octubre, se organizó la de Nicaragua y Costa Rica, las subdelegaciones de Subtiava, El Realejo y Managua quedaron unidas a León, la capital; la subdelegación de Nicoya a Rivas de Nicaragua; la subdelegación de Matagalpa se repartió entre los cabildos de Granada y Segovia; la gobernación de Costa Rica por pocos meses formó parte de la mencionada diputación¹².

Pero existió una tercera instancia que seguía el modelo de las juntas surgidas en la península al momento de la crisis política por la ausencia de Fernando VII y la invasión francesa. El 18 de marzo de 1811, las cortes emitieron un reglamento provisional para el gobierno de las juntas de provincia en España. Se autorizaba que su elección se hiciera con las mismas reglas utilizadas para elegir diputados a cortes; sus miembros ejercerían hasta tres años y por este cargo no recibirían sueldo (Artículo I). Se estableció su composición por nueve individuos con voz y voto, cada uno de los miembros procedería de los partidos del interior de la provincia (Artículo II). Pero se estableció que el capitán general sería el presidente de la junta; en la difícil circunstancias de guerra, se temía por la dispersión del poder, por ello se dejó claro que las juntas serían el conducto por donde el gobierno comunique a los pueblos las órdenes gubernativas (Artículo III y XIII).¹³ Por lo antes expuesto las cortes reconocían a las juntas españolas como instancias del gobierno, pero bajo su orientación. Lo antes expuesto tiene referentes más antiguos lo encontramos en las siete partidas, la que propicia la organización de la población en juntas mientras existía un vacío de poder.

10 Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica (1808- 1826)* (México: FCE, 1984), p. 155. En 1813-1814 la diputación de Guatemala estaba integrada por la provincia de Guatemala, y las Intendencias de Chiapas, San Salvador y Honduras.

11 "Solicitud de la Diputación de Nicaragua, 1813", en Archivo General de Indias (AGI), Independencia, Estante 100, Cajón 6, Legajo 14.

12 Rodríguez, *El experimento de Cádiz*, p. 162. Chester Zelaya Goodman, *La Independencia en Nicaragua* (San José: Editorial Universitaria, 1971), pp. 27-29.

13 *Colección de Decretos y órdenes de las Cortes Generales y Extraordinarias, 1810-1811*. Tomo I, Madrid, 1813.

La élite guatemalteca, quien había intentado organizar una junta en 1808, retomó tal idea y la plasmó en las instrucciones del cabildo de Guatemala al diputado del reino, Antonio Larrazábal, precisamente en 1811. En el documento se definía la forma de organizar el gobierno provincial:

“Art. 68. Para que la máquina del *gobierno* no salga complicada y tenga en todas sus partes los resortes y muelles convenientes a fin de que por la suma distancia no pierdan las provincias su vigor y elasticidad, *habrá en cada capital del reino una junta* cuya formación y objetos a que deba atender, serán los siguientes.

Art. 69. Todos *los ayuntamientos* de cada provincia reunidos al de su capital por medio de diputados, nombrarán dos personas de su confianza, el uno capitular, y el otro capitular o vecino para miembros de la *Junta Superior* residente en la capital del Reino (ciudad de Guatemala), cuyo Ayuntamiento elegirá por sí sus dos capitulares, o un capitular para la citada junta.

Art. 70. Las provincias en cuya comprensión no haya más de un Ayuntamiento, nombrará éste un solo individuo capitular para la citada junta”¹⁴.

Los miembros de la junta serían electos y durarían cinco años en su cargo, sin poder ser reelectos hasta pasados otros cinco años. El tratamiento sería de serenísima y alteza, a sus individuos les llamaría señoría. Y algo nada grato para el capitán José de Bustamante y Guerra, eran los artículos 73 y 74, en los que se establecía que él formaría parte de la junta, y en caso de no existir la autoridad superior la junta podría hacer un nombramiento interino del cargo de capitán general. Las funciones del gobierno provincial quedaron definidas y bien detalladas en varios artículos:

“Art. 81. Estas *Juntas tendrán el gobierno* en todos los ramos, y objetos de policía, hacienda, guerra, formento de agricultura; industria, artes y comercio, establecimientos públicos, estudios; y de cuanto concierna a los progresos, felicidad y tranquilidad de los moradores de que es cabeza.

Art. 82. Tendrá asimismo todo lo dispositivo del real patronato y sus consiguientes, quedando al jefe del Reino el nombramiento de beneficios y regaldas de que goza.

.....

Art. 84. Establecerá las rentas públicas, señalará los objetos de que deban deducirse, o los medios de su acumulación; dispondrá su distribución, inversión y administración del modo y forma que les parezca más conducente al bien general, más suave y proporcionado a las facultades de los contribuyentes; y menos dispensioso a la masa de su producto; pero jamás bajo ningún pretexto podrá fundarlas en estancos por ser éstos contrarios a los principios constitucionales”¹⁵.

En los artículos 85, 86 y 87 se designaba la potestad de proponer nombramientos en los oficios y cargos; de proponer nuevas leyes necesarias; y que las resoluciones de la junta se tomarían por mayoría de votos. Finalmente, en el artículo 88 se dejó claro el actor político de la época, cuando indica que las deliberaciones de la junta en funciones gubernativas no serían apelables, pero cuando una persona quisiese hacer un reclamo debía recurrir a su ayuntamiento, y éste expondría el asunto a la junta.

14 Instrucciones para la Constitución fundamental de la Monarquía española y su Gobierno, (1811), 1953.

15 *Ibíd.*

El 14 de noviembre de 1811, tras varios días de movilizaciones y después de haber depuesto al intendente José Salvador, la multitud leonesa pidió se juntara el ayuntamiento. El obispo Nicolás García Jerez, para cumplir lo prometido, notificó que cada barrio nombrara un diputado o representante, reunidos en cabildo abierto eligieron a la nueva junta gubernativa de la intendencia de León¹⁶. También se nombraron a los nuevos funcionarios políticos, militares y de real hacienda. Finalizadas las elecciones, procedieron a elaborar y a firmar el acta correspondiente, copia de la cual debían enviar al capitán general del reino. El acta de instalación de la junta gubernativa expresó que su función principal era la de *defender la sagrada religión católica, reconocer la subordinación, obediencia y homenajes debidos al Rey y demás potestades superiores*.

La junta estaría sometidas a las leyes fundamentales de la monarquía: "Juzgar y sentenciar los pleitos y negocios, castigar los delitos; mirar por el bien público, felicidad de la patria y utilidad de los particulares; pudiendo cada uno de los vocales para simplificar las diligencias y abreviar el curso y expedición de los asuntos, sustanciar las causas según sus circunstancias, calidad y naturaleza, conforme a derecho hasta ponerlas en estado de definitiva o de pronunciar algún auto interlocutorio, dando cuenta al Gobierno para que dictase la resolución conveniente"¹⁷.

La junta no era más que la expresión de un autogobierno bajo el régimen constitucional que se estaba implementado a través de las cortes españolas. Posteriormente, el 3 de enero de 1812, el obispo fue confirmado por José de Bustamante como gobernador intendente de la provincia de Nicaragua y Costa Rica. Dicha entidad se desintegró, poco a poco sus miembros renunciaron ante la presión de Bustamante y la amenaza de excomunión efectuada por el obispo intendente Nicolás García Jerez.

Años más tarde, tras la declaración de la independencia, el 15 de septiembre de 1821, Agustín de Iturbide, invitó a los ayuntamientos principales del istmo para formar parte de la monarquía constitucional, el 5 de enero de 1822 el reino de Guatemala se declaró unido al imperio mexicano presidido por Iturbide. Tras el conocimiento de la independencia, Granada se apegó a la unión a México, en noviembre de 1821. La junta provisional gubernativa del reino de Guatemala, aprobó la creación de una junta gubernativa subalterna en la región oriental. Este respaldo político propició dos juntas en

16 "Acta del Cabildo del 14 de diciembre de 1811", en AGN, Fondo Colonial, Caja 12, Exp. 542, Fol. 8; Colección Vega Bolaños, Caja 4, Exp. 109, Fol. 3; "Los Primeros movimientos de Independencia", Exp. 2389, año 1811, en RAGHN, Tomo X, pp. 1-4. Presidía la Junta de Gobierno, el Obispo Nicolás García Jerez; como vocales nombraron al regidor jubilado Domingo Galarza, al Licenciado José Valentín Fernández Gallegos, el regidor José del Carmen Salazar y el Doctor Francisco Quiñónez; asesor General y auditor de Guerra, el Licenciado Nicolás Buitrago; asesor específico, Licenciado José Santiago García de Salas; y el secretario de la junta gubernativa, Pastor Guerrero.

17 Tomás Ayón, *Historia de Nicaragua*, III (Managua: Colección Cultural Banco de América, 1976), p. 332. Sofonías Salvatierra, *Contribución para la Historia de Centroamérica*, II (1939), p. 397. Copia del acta fue enviada al ayuntamiento de Cartago el 19 de diciembre.

la antigua provincia de Nicaragua, una en la ciudad de León y otra en la ciudad de Granada.¹⁸ El capitán general Gabino Gainza comunicó a los granadinos el acuerdo emitido por la junta gubernativa interina. La junta subalterna en la ciudad de Granada fue integrada por cinco personas delegados de los ayuntamientos; de entre sus miembros nombrarían a su presidente; al agregarse otros pueblos se ampliaría su composición.¹⁹

Esta disposición de separación de la jurisdicción de la ciudad de León, surgió en 1812, cuando Granada trató de tomar posesión de la subdelegación de Masaya, antes territorio controlado por ellos. Esto ocasionó un enfrentamiento militar con tropas enviadas desde Guatemala, al final se llegó a un acuerdo de paz, todo volvía a la tranquilidad y no habría represalias contra los levantados. Sin embargo tal acuerdo fue anulado en 1814 cuando regresó Fernando VII al trono. Los granadinos fueron hechos prisioneros, juzgados, encarcelados y confiscados, el pacto celebrado no se había cumplido, un gran resentimiento contra los leoneses emergió de esta situación.²⁰

A finales de 1821, en Granada el Coronel Crisanto Sacasa organizó una fuerza de 150 hombres, mientras que Miguel González Saravia –el último intendente de la provincia de Nicaragua– enviaba 300 hombres desde la ciudad de León al pueblo de Managua, sitio intermedio entre las dos ciudades coloniales. Sin embargo la guerra civil no logró llevarse a cabo pues el 5 de enero de 1822 la junta provisional consultiva de Guatemala emitió su adhesión a México.

El oriente nicaragüense se decidió por la propuesta de la Nueva España sustentada en el plan de Iguala, esta era la oportunidad para enfrentar a los leoneses y tratar de formar su propio gobierno. En palabras del presbítero José Antonio Chamorro, “...nosotros (los granadinos) hemos jurado el plan de Iturbide, no para despreciar a Guatemala, sino por pura necesidad y utilidad nuestra...”²¹

Posteriormente, cada gobierno envió representantes al congreso mexicano en 1822.²² Sin embargo un grupo de granadinos al mando de Cleto Ordóñez, tomó el mando, en enero de 1823, y rompió con el Imperio mexicano. Apresó y encarceló a Crisanto Sacasa, líder de los monárquicos constitucionales. Ordóñez proclamaba la formación de una república, idea expuesta en uno de los artículos del acta de independencia de 1821. La situación descrita provocó el enfrentamiento con las autoridades leonesas.

18 *Actas junta provisional gubernativa* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1971). Jerónimo Pérez, *Obras históricas completas* (Managua, Colección Cultural Banco de América, 1977), p. 467.

Archivo General de Centroamérica (AGCA), B3.6. Legajo 998. Nombramientos de Víctor de la Guardia como jefe superior político de Granada, y Crisanto Sacasa en el cargo de comandante de armas.

19 Pérez, *Obras*, p. 453.

20 Norma Hernández Sánchez, “El impacto de la constitución de Cádiz en Nicaragua: León y Granada (1811-1818)” (Tesis de Maestría en Historia, Managua, UNAN, 2004).

21 Antonio Esgueva Gómez, *Conflicto y Paz en la historia de Nicaragua* (Managua, IHNCA, 1999), p. 9.

22 Xiomara Avendaño Rojas, “Elecciones y poderes locales en la provincia de Nicaragua, 1809- 1823”. En: *Encuentro* (Managua, UCA, 1994), p. 68.

El brigadier Miguel González Saravia, atacó, sin éxito, la ciudad de Granada. Se retiró a Masaya donde esperó refuerzo de las tropas de la división imperial establecidas en la ciudad de Guatemala. Estas nunca llegaron, porque en marzo de 1823, cayó Iurbide y las provincias se separaron de México. En éstas circunstancias, en abril, se formó otra junta gubernativa en la ciudad de León.²³ Las juntas convocaron a los pueblos para elegir diputados y para renovar ayuntamientos de acuerdo con lo establecido con la constitución Española. Los gobiernos provisionales asumían los asuntos militares y de hacienda, además nombrarían un tribunal, se comprometían a garantizar la propiedad, y el gobierno leonés mandó cesar las hostilidades contra la ciudad de Granada.

La negociación de paz no se hizo esperar, el tratado de Masaya, firmado el 26 de abril, expresó la fragmentación de la intendencia de Nicaragua, los dos gobiernos firmaron un pacto:

- “2. Son libres los pueblos de *ambos gobiernos*, en la comunicación recíproca, y relaciones de amistad y comercio, guardándose la más estrecha armonía.
3. Quedan en entera libertad por *ambos Gobiernos* los Prisioneros de guerra, y podrán retirarse, si lo tuvieren a bien, al lugar que les parezca.
4. Se formará el Congreso General de la Provincia, luego que sea tiempo oportuno.
5. Que luego que se reúnan los Diputados de *las Provincias* invitadas, procederán a señalar el lugar de su residencia.
6. Que los pueblos son libres a adherirse a uno u otro Gobierno, sin que se les exija u obligue de manera alguna, a prestar obediencia.
7. Que uno y otro Gobierno se prometen no entrar en hostilidad alguna, y antes bien guardar la más estrecha y eterna armonía; vigilarán por la observancia de este artículo, al cual quedan mutuamente responsables.
8. Que ambos gobiernos se auxilien recíprocamente para sostener su independencia absoluta de todo Gobierno.”²⁴

Entre 1821 y 1823, el antiguo territorio de Nicaragua se hallaba fragmentado. La asamblea constituyente instalada en Guatemala el 29 de junio de 1823, recibió diputados de tres entidades: León, Granada y Costa Rica²⁵. En uno de sus primeros decretos, se declaró la independencia absoluta de Centro América de España, México y de cualquier otra potencia extranjera sea del viejo o nuevo mundo.

La institucionalidad republicana

En 1824 se aprobó la constitución de las Provincias Unidas de Centroamérica y la primera constitución nicaragüense fue firmada en 1826. Durante el período federal, los

23 Pérez, *Obras*, pp. 462-463.

24 *Ibíd.*, pp. 465-467.

25 Costa Rica a partir de la declaración de independencia había organizado su propia junta gubernativa y en 1822 contaba con su asamblea provincial, para ello habían establecido el llamado pacto de concordia.

diputados representaron a diversos gobiernos; esto fue posible por la constante de elegir gobiernos provisorios tanto en León como en Granada. El territorio de la república de Nicaragua se amplió a partir 1860 cuando Gran Bretaña, mediante el tratado Zeledón-Wike, regresó la Mosquitia, bajo la condición un gobierno autónomo, el que fungió hasta 1894.²⁶

La constitución, de 1838, cambió el nombre de jefe político por el de prefecto, incorporado de la misma manera en la constitución de 1858.²⁷ Este documento, refleja las atribuciones de los intendentes aplicadas en Centroamérica en 1786, la de las Instrucciones de jefes políticos superiores de 1813 emitidas por las cortes, y el reglamento de jefes políticos de 1835. Las funciones están organizadas bajo las llamadas cuatro causas del estado estamental: guerra, justicia, policía y hacienda:

- Ramo gubernativo: orden público, delitos contra la paz de la república, visitas a los pueblos, estadísticas, inspección de oficiales del ejército, conocer denuncias de tierras, publicar catálogos electorales.
- Ramo judicial: asistir a elección de jurados, enviar lista de ella a gobernación.
- Ramo de fomento: velar por la construcción de caminos, fomentar la minería, industria y agricultura.
- Ramo de instrucción pública: velar por los establecimientos de estudios y del presupuesto asignado a ellos.
- Atribuciones económicas: delegado del Ministerio de Hacienda, supervisor de aduanas y de la administración de rentas del departamento.²⁸

A las funciones antes expuestas, las leyes electorales le agregaron otras: la convocatoria, supervisión del catálogo electoral, apertura de juntas, la resolución de peticiones de nulidad, renunciaciones, traslado de resultados al congreso, entre otros.²⁹ Además tenía la potestad de obligar a diputados y senadores a comparecer a sus respectivas sesiones parlamentarias. En éste sentido el jefe político se concebía como la autoridad superior y el diputado como un funcionario.

26 Desde el siglo XVII los ingleses controlaban dicho territorio. Robert Naylor, *Influencia británica en el comercio centroamericano durante las primeras décadas de la independencia* (Guatemala, CIRMA, 1998). Galio Gurdíán, *Los miskitos en Nicaragua* (Managua, Vanguardia, 1986).

27 Constitución de Nicaragua, 1838, Art. 190. Constitución de Nicaragua, 1858, Art. 74. En, Antonio Esgueva Gómez, Compilador, *Las constituciones de Nicaragua*, I (Managua: Editorial El Parlamento 1994).

28 Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas* (1996), pp. 180-185. Instrucciones para los ayuntamientos constitucionales juntas provinciales y jefes políticos superiores, 23 de junio de 1813. Decreto del 13 de diciembre de 1829 donde se reconocen las mismas atribuciones de 1813, Reglamento para el gobierno interior de los departamentos, 11 de mayo de 1835. Jesús de la Rocha, *Código de Legislación de la república de Nicaragua en Centro América* (Managua, Imprenta Nacional, 1841), pp. 33-34 y pp. 180-186.

29 Ley electoral de Nicaragua, 1838, Arts, 7, 16, 33, 36, 49 y 50. Ley electoral de Nicaragua, 1858, Arts, 24, 32, 35, 36, 49 y 50. En: Esgueva Gómez, *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, I (Managua: Editorial El Amanecer, 1995).

Los jefes políticos eran las autoridades supremas,³⁰ para ser nombrado se requería ser ciudadano y contar con un capital de trescientos pesos. El inmenso poder otorgado a ésta instancia tiene que ver con su papel, no solo administrativo, sino también político, a este personaje le correspondía la constante negociación con las corporaciones. Los jefes políticos más relevantes eran los de León y Granada, porque además controlaban las fuerzas y los recursos militares, se convirtieron en instancias claves al momento de iniciar un levantamiento o defender al gobierno constituido o a los gobiernos provisorios.

La constitución de Cádiz reglamentó lo correspondiente a la organización y funcionamiento del tribunal de justicia, denominado en el período colonial como audiencia. Granada y León de hecho organizaron dos tribunales de justicia que surgieron durante los años de conflicto en la década de 1820, posteriormente, en 1830 la asamblea legislativa reconoció lo actuado por ambas instancias³¹. Este tema, aún cuando en 1835, se dijo que se daba origen a una corte suprema de justicia, los dos tribunales continuaron funcionando, uno correspondiente al occidente, con sede en la ciudad de León y otro en oriente con asiento en la ciudad de Granada. El tribunal de occidente tenía bajo su jurisdicción los departamentos de León, Chinandega y Segovia. Al de oriente los departamentos de Granada, Rivas, Chontales y Matagalpa; desde el siglo XVIII los tres primeros territorios estaban bajo su control, el último se lo disputó a los leoneses en el siglo XIX.

La situación de hecho, fue reconocida en la Constitución de 1838, cuando establece que: "La Suprema Corte de Justicia se dividirá en dos secciones que residirán en dos distintos departamentos. Cada sección ejercerá su jurisdicción en el departamento de su residencia, i en el mas inmediato que la lei designe".³² Además cada una actuaría como tribunal de segunda instancia en su demarcación respectiva y de tercera instancia en los juicios que se interpusieron en la *otra*, en apelación.

La disputa de los dos poderes se evidencia en el Art. 149 constitucional, cuando se expresa que los juicios por responsabilidad administrativa a funcionarios del Estado y el poder ejecutivo se interpondrán en la *sección que reside en la capital del Estado*, después –por supuesto– que el senado haya declarado haber lugar a la formación de causa. El problema es que existieron de hecho, dos capitales, León y Granada. En la década de 1840 se procedió a elevar a Managua como capital. Sin embargo ninguno de los tribunales se trasladó a la nueva cabecera. La constitución de 1858, en vigencia hasta 1894, no modificó la situación descrita.³³ Durante el siglo XIX, los magistrados

30 El viajero norteamericano Pablo Levy, apreció que estos personajes eran pequeños presidentes. Pablo Levy, *Notas geográficas y económicas sobre la República de Nicaragua* (Managua, Colección Cultural Banco de América, 1976), p. 86.

31 Decreto del 27 de mayo de 1830. Jesús de la Rocha, *Código de la legislación*, 1841, pp. 78-79.

32 *Constitución de Nicaragua*, 1838, Artículos 141-149.

33 *Constitución de Nicaragua*, 1858, Artículos 62-65.

del tribunal de oriente u occidente fueron nombrados por el poder legislativo y sus funciones estaban limitadas a la administración de justicia. En 1896 con la creación de una corte suprema ambos tribunales quedaron bajo su jurisdicción.

Los jueces únicos –con atribuciones en lo civil y criminal– nombrados en los pueblos también participaban en el procedimiento electoral. Cuando los ciudadanos entablaban un recurso de nulidad o denunciaba una violación a la ley, el jefe político ordenaba a dicho juez conocer del caso y éste posteriormente, dictaba una sentencia sobre el asunto. También existió el juez de paz y juez de agricultura, propietario y suplente, electos en el mismo proceso electoral de autoridades municipales. Los primeros debían atender asuntos judiciales menores y los segundos velar por la aplicación de la ley de agricultura. La función judicial fue ejercida en varios ámbitos: el tribunal, el jefe político, el municipio y también en el tribunal del consulado de comercio. De esta manera se protegían los intereses de los vecinos principales de los gobiernos de occidente u oriente, ésta práctica no era nueva la ejercían desde la época colonial.

Durante la primera mitad del siglo XIX, cada gobierno recolectaba para sí los impuestos de los territorios bajo su jurisdicción. Las subdelegaciones de hacienda, establecidas con la reforma borbónica, se incorporaron a las juntas gubernativas o gobiernos provisorios tanto en el oriente como en el occidente, posteriormente se transformaron en las direcciones de rentas departamentales.

Bajo los gobiernos conservadores, entre 1858-1893, se hicieron modificaciones relevantes en esta instancia. El ministerio de hacienda fue el primer órgano del estado central que logró ejercer un mayor control en los diversos departamentos. Acondicionaron locales propios, seleccionaron personal idóneo, y adoptaron reglamentos para una mejor gestión. Aquí se nota la incorporación de profesionistas como tenedores de libros y contadores. Sin embargo, el subdelegado de hacienda departamental, era el jefe político, disponía de una tropa para el resguardo de las oficinas de recaudación.³⁴

Existieron juntas de recaudación, las cuales debían recoger el dinero asignado a los territorios al momento de imponer un préstamo forzoso. Esta práctica facilitó a los grupos de la cabecera departamental colocar el crédito que los gobiernos locales y del Estado central necesitaban.³⁵

En cada departamento se establecieron los gobernadores de policía y los gobernadores de armas. A ellos correspondía la vigilancia, control y orden. De acuerdo a las diversas

34 Biblioteca del Banco Central de Nicaragua (BBCN), Memorias de Hacienda, 1860-1890. Archivo de la Prefectura de Granada (APG). Notas, acuerdos ejecutivos y legislativos de la Administración de Rentas del departamento de Granada, 1861-1869. Caja 1861-1869, Legajo 43.

35 Durante el siglo XIX la deuda interna fue mayor que la deuda externa. APG. Detalles del empréstito forzoso. Caja 1863-1873, Legajo 156; Certificaciones de empréstitos. Caja 1876-1877, Legajo 342.

reglamentaciones los batallones de milicias se distribuían entre los departamentos, pero los de infantería y artillería eran potestad de las ciudades principales. De igual forma los altos oficiales que dirigían la fuerza armada eran miembros de las principales familias; la restricción que se les impuso fue que mientras estuviesen en servicio no podían acceder a cargos de elección. Al momento de un levantamiento, los jefes, decidían a quien le darían el respaldo, al gobierno o los levantados, tal decisión incluía también la posición de los munícipes de la localidad.

La gobernación de policía, ocupó un lugar secundario, pero es la que tiene cierta presencia en las poblaciones, aunque los vecinos se quejaban que no eran suficientes para velar por la seguridad de los pueblos. La organización de la policía varió, primero perteneció al municipio y luego fueron agrupaciones pequeñas bajo la supervisión del jefe político. A finales del siglo en la instancia militar y de policía, se nota el desplazamiento de las grandes familias, los oficiales eran hombres con propiedades menores, mestizos y mulatos procedentes de los barrios. A partir de 1858, los jefes políticos de León y Granada, les fue delegada la jurisdicción militar³⁶.

La función estatal a nivel departamental se distribuyó en diversas juntas este tipo de organización fue más utilizada a partir de las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII, de acuerdo a su finalidad unas eran permanentes y otras temporales, en la capital del Estado se establecía una junta general y cada cabecera departamental organizaba la suya. Las de funcionamiento permanente eran las juntas de caridad, de reedificación, de fomento y de instrucción pública.³⁷ La primera manejaba las casas de huérfanos y hospital, la segunda la reconstrucción de templos y edificios públicos; a la tercera correspondía el asunto de construcción de vías de comunicación y el fomento de la agricultura de exportación; y la cuarta, integrada por los padres de familia, velaba por la educación tanto secundaria como primaria. Los miembros de dichos órganos eran nombrados para un período de uno a dos años, a éstas pertenecían el electorado de distrito y sus dirigentes eran los electores departamentales³⁸.

El tribunal de consulado establecido en la ciudad de Guatemala en la década de 1790, tuvo dos delegaciones en la provincia de Nicaragua, una en Granada y otra en León.

36 Reglamento de Milicias del Estado de Nicaragua, 31 de octubre, 1825. De la Rocha, *Legislación de Nicaragua*. APG. Padrón militar del departamento de Granada, Caja 1861-1862, Legajo 110; Caja 1873-1874, Legajo 285; Caja 1879, Legajo 412; Caja 1881, Legajo 461; Caja 1885, Legajo s/n; Caja 1887-1889, Legajo 3.

37 Nicolás Buitrago Matus, *León: la sombra de Pedrarias* (Managua: Fundación Ortiz Gurdíán, 1998. Pérez, *Obras*. Decreto del 4 de abril de 1836, De la Rocha, *Código de la legislación*, pp. 209-215.

38 APG. Libro de la Junta de Caridad. Caja 1870-1871, Legajo 250; Lista de contribuyentes al impuesto de caminos, Caja 1860-1861, Legajo 109; Documentos de la Junta de Caridad. Caja 1874, Legajo 187. Xiomara Avendaño Rojas, *Elecciones Indirectas y disputa de poder en Nicaragua: el lento camino hacia la modernidad* (Managua: Editorial Lea, 2007). Véase el capítulo tercero y cuarto.

Desde su origen lo integraban los principales comerciantes y hacendados.³⁹ El tribunal del consulado lo dirigía un prior, un cónsul y un teniente de cónsul, en 1873 fue sustituido al entrar en funcionamiento un nuevo código de comercio, el cual modificó la estructura organizativa, lo convirtió en junta de comercio, cada año de entre sus miembros elegían dos cargos: un juez de comercio y un suplente. Desde su fundación actuaron como un grupo muy cerrado y la incorporación de nuevos miembros era un proceso muy lento, no bastaba la posición de un bien o de capital, era importante el prestigio social y moral⁴⁰.

Tomando el modelo descrito, funcionaron juntas de notables, la misma fue integrada por los principales electores departamentales. Esta situación se presentó porque el poder legislativo solamente sesionaba tres meses al año, la junta de notables era convocada por el ejecutivo o el jefe político departamental para discutir o hacer propuestas, sobre todo, cuando se daba una crisis política. Las sugerencias de sus miembros tenían relevancia tanto en el poder ejecutivo como el poder legislativo.

Los actores políticos: municipalidades, militares e iglesia

El origen del poder que se percibía ligado a la teoría pactista tiene sustento en el principio aristotélico-tomista, el cual considera al poder de carácter natural. La soberanía pertenecía a los *pueblos* –como titulares y éstos la delegaban. Cuando los gobernantes rompían sus compromisos, se convertían en *tiranos*, los pueblos tenían el derecho de resistir, es decir el *derecho de insurrección*.⁴¹

En las constituciones decimonónicas nicaragüenses estas ideas fueron elevadas a rango constitucional, cuando se plasmó que,

“El miembro del poder ejecutivo podía ser juzgado durante sus funciones: por traición, venalidad y *usurpación de poder*: por atentar contra las garantías, impedir las elecciones o la reunión del Congreso; y por los delitos comunes que merezcan pena más que correccional. Por los demás delitos oficiales, solo podrá serlo después de terminado su período”.⁴²

De acuerdo con los artículos constitucionales antes mencionados el mandatario usurpador, “podía ser juzgado”, sin embargo eso nunca pasó. El jefe de Estado, durante la primera mitad del siglo XIX en Nicaragua, tras romper el pacto y ser declarado tirano no fue juzgado, sino destituido por una *revolución*. Desde la perspectiva del gobierno, los levantados eran llamados *facciosos*, los cuales perdían todos sus derechos y

39 Robert Smith, “Orígenes del Consulado de Guatemala”. En: *Lecturas de Historia de Centroamérica* (San José: BCIE, 1989). Ralph Lee Woodward, *Privilegio de clase y desarrollo económico. Guatemala, 1893-1871* (San José: EDUCA, 1981).

40 José Antonio Fernández, *Pintando el mundo de azul* (San Salvador, CONCULTURA, 2003). El autor expresa que los tribunales provinciales eran parciales hacia los deudores locales porque los jueces querían proteger “sus mercados” o porque era un mecanismo para legitimar su poder.

41 Francisco Martínez Marina, *Teoría de las Cortes*. 3 tomos (Madrid: Alianza Editorial, 1976).

42 Constitución de Nicaragua, 1826, Art. 155; 1838, Art. 181; 1858, Art. 68.

propiedades. En estas circunstancias, no existían opositores políticos, sino *enemigos* del orden y la paz.

El vacío de poder era ocupado por un *gobierno provisorio*, éste no solamente era el nombramiento de un gobernante interino, sino también una recomposición de la asamblea, para completarla se hizo uso de los suplentes o se mandó a elegir los que faltaban. En este punto se buscaba la legitimidad, los dirigentes de la revolución debían emitir una proclama o manifiesto a los pueblos. Estos últimos a través de actas demostraban su adhesión, los que no apoyaban simplemente guardaban silencio. A continuación se llamaba a elecciones para reconstituir el poder o para elaborar una nueva constitución.

¿Por qué un jefe de estado electo, tras ser declarado usurpador del poder podía ser destituido y no juzgado, como mandaba la constitución? ¿Y los otros poderes, el legislativo y el judicial, que papel tenían? A la representación política decimonónica se le concibió como funcionarios, según el lenguaje de la época era el desempeño de un cargo, puesto o destino. Estamos ante una reformulación de la teoría pactista con el liberalismo, el poder se recomponía entre las corporaciones participantes, las actas expresaba el apoyo y el compromiso ante al nuevo grupo en el poder. Pero tal poder debía ser repartido entre los ganadores, por ello el establecimiento del pacto, el cual definía no solo las reformas constitucionales sino también la repartición de puestos. Esta concepción mantuvo vigente los fueros y privilegios de antiguo régimen, por ejemplo las amplias funciones a nivel local, el fuero eclesiástico y el militar.⁴³ El comandante de armas era nombrado por el jefe de estado pero la fuerza armada gozó de autonomía por el fuero militar, a su vez las compañías de milicias eran controladas por los municipios.

En las constituciones se reconoció el *derecho de petición*, es decir el derecho de *disentir, replicar y rechazar* cualquier medida del poder ejecutivo o legislativo, tal presupuesto deviene del derecho antiguo, cuando se consideraba que la ley injusta no es ley. En la constitución conservadora se dispuso además: "La de usar el derecho de petición y de acusación por delitos públicos; y la de *comprometer sus diferencias en árbitros*, en la forma que la ley determine".⁴⁴ El derecho de petición se podía expresar de forma verbal o escrita, se extendía a las mismas autoridades, corporaciones, y a los militares cuando se trataba de asuntos políticos y civiles.⁴⁵

Incorporado el estado de Nicaragua a la Federación Centroamericana el constitucionalismo organizó los tres poderes, ejecutivo, judicial y legislativo. Durante la primera mitad del siglo XIX, el poder ejecutivo estaba restringido porque muchas funciones las

43 Constitución de Cádiz, 1812, Art. 249, 250. Constitución de Nicaragua, 1826, Art. 118; 1838, Art. 153.

44 Constitución de Nicaragua, Constitución de 1826, Art. 30; Constitución de 1838 y 1858, Art. 13.

45 Decreto reglamentando el derecho de petición, 7 de marzo de 1831. Jesús de la Rocha (Código de la legislación, 1841, p. 103-104).

tomó el legislativo, en la práctica lo consideraban como un intendente.⁴⁶ Los municipios enviaban *representaciones* sobre asuntos de gobierno, tanto al legislativo como al ejecutivo. Asuntos militares, comerciales, impuestos, nombramientos o destitución de empleados, mantenimiento de caminos, asuntos universitarios y religiosos, nombramientos o destitución de funcionarios, entre otros temas, se dirimían primero en las comisiones de trabajo del legislativo y luego en los ministerios correspondientes.⁴⁷

Se convocó a elecciones en 1825, resultaron Manuel Antonio de la Cerda, jefe y Juan Argüello, vicejefe; ambos eran parientes. La asamblea instalada en la ciudad de León, consideró que no tenía libertad para deliberar y se trasladó a la ciudad de Granada, el 17 de septiembre de 1826. Sin el quórum requerido, para formarlo hicieron concurrir representantes propietarios y suplentes del mismo distrito. Por esta deficiencia, sin duda, la llamaron con el distintivo de asambleita. El grupo liberal destituyó a de la Cerda quien fue sustituido por Argüello⁴⁸.

En esta maniobra incidieron, primero, las desavenencias entre los antiguos amigos cuando ambos padecieron el encarcelamiento en la década de 1810. Segundo, el famoso bando de buen gobierno del jefe de la Cerda. En dicho bando, la asamblea interpretó que el mandatario se extralimitó en sus funciones, y que tenía un carácter absolutista. El órgano legislativo separó del mando a de la Cerda, luego declaró sin autoridad al vicejefe Argüello, entonces llamó a uno de los miembros del consejo representativo, Pedro Benito Pineda.⁴⁹ De esta manera se reestablecieron en Nicaragua dos gobiernos y dos asambleas; una siguió fiel a Argüello, y la otra a Pineda.⁵⁰ Debido a esto estalló un movimiento en Granada a favor del primero quien retomó el poder y envió como prisioneros a Pineda y sus Ministros a la ciudad de León, en ese sitio, posteriormente, fueron asesinados en la cárcel.

Entonces las municipalidades considerando al estado en acefalía *emitieron actas* llamando a Cerda al ejercicio del mando. En efecto Cerda, aparece en 1827, habiendo tomado el bastón ante la municipalidad de Managua, en seguida intima a Argüello, que residía en León que deje de funcionar, pero éste se niega; y desde entonces los dos gobiernos se hicieron la guerra. A Cerda lo reconocían como legítimo Managua, Jinotepe, Rivas, Juigalpa, Metapa y otros pueblos. El jefe dirigía manuscritas sus *proclamas*

46 Reglamento del Poder Ejecutivo, mayo de 1836. Jesús de la Rocha (Código de la legislación, 1841, p. 216-219).

47 Xiomara Avendaño Rojas, *Centroamérica entre lo antiguo y lo moderno: institucionalidad, ciudadanía y elecciones* (Castellón, Universidad Jaume I, 2009). Véase el capítulo tercero.

48 Ortega Arancibia, *Nicaragua en los primeros años de su emancipación política* (París, Garnier, 1894), pp. 22-25. Pérez, *Obras*, pp. 489-492.

49 Zelaya Goodman, *Nicaragua en la Independencia*, pp. 306-307. Este período también lo abordan los siguientes: José Coronel Urtecho, *Reflexiones sobre la Historia de Nicaragua (Gainza a Somoza)*. 2 tomos (León, Editorial Hospicio, 1962). Sara Barquero, *Gobernantes de Nicaragua, 1825-1947* (Managua, Talleres Nacionales, 1945). Francisco de la Rocha, "Estudio sobre la historia de la revolución de Nicaragua". En: *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*, 28, 140, 1972.

50 Antonio Esgueva Gómez (Conflicto y Paz, 1999, p. 13).

a las municipalidades y éstas emitían *actas* de adhesión. En cambio Argüello era sostenido por los pueblos de León, Granada, Masaya y otros.

El gobierno de Granada le negó la legitimidad como Jefe de estado, "en virtud de que la Asamblea Constituyente le suspendió sus funciones ejecutivas, en enseguida le *enumera actos muy tiránicos* de su administración, por ejemplo, haber exigido 18,000 pesos de contribución a pocos propietarios; una mensualidad crecida a los capitalistas; tener en la cárcel al Diputado Cubero; haber impedido la instalación del Tribunal Supremo de Justicia; disponer a su antojo de la vida de los hombres; y mantener en su filas al desorejador, azote de la humanidad. Por último, se complace U. en hostilizar a los pueblos por mar y tierra, y este es el punto más culminante de su encarnizamiento contra este Departamento (el de Granada)".⁵¹

La Guerra Civil se extendió durante tres años, en esta fue asesinado de la Cerda, el 27 de noviembre de 1828. Otra gran tragedia tuvo lugar el 28 de enero de 1829 cuando se produjo el asesinato de: Juan Francisco Aguilar, Francisco Espinoza, Leandro Wallop, Matías Vega, Isidro Pérez, Juan Culebra, Francisco Briceño, en una isla llamada de la Pelona, en el gran lago de Nicaragua o Cocibolca. Argüello logró mantener el poder hasta abril de 1829, fecha en que fue enviado al exilio. Lo sustituyeron, Juan Espinoza y Narciso Arellano.⁵² Posteriormente, fue electo como jefe de Estado Dionisio Herrera, el pacificador de origen hondureño enviado por la federación. Su mandato se extendió hasta noviembre de 1833.

Las hostilidades entre los grupos de occidente y oriente por ascender al poder, continuaron después del gobierno de Herrera. El Dr. José Núñez fue nombrado por la asamblea como jefe, durante su mandato también hubo algunos levantamientos. Su sucesor José Zepeda, asesinado en 1837,⁵³ nuevamente Núñez fue llamado para terminar el período de Zepeda. El gobernante nombró como ministro general al Lic. Pablo Buitrago y comandante de armas a Bernardo Méndez (alias el pavo). Se afirma que este nombramiento del jefe militar obedecía a una transacción con los principales actores del asesinato del mandatario anterior.⁵⁴

El 30 de abril de 1838 la asamblea constituyente decretó la separación de Nicaragua de la federación centroamericana y aprobó una nueva constitución, en ella se estableció el cambio de jefe de estado a director, el primero en ser electo fue José Núñez. Los occidentales habían logrado mayoría en el órgano legislativo, al controlar la representación política de tres de los cuatro departamentos: León, Segovia y

51 Pérez, *Obras*, p. 492.

52 Ortega Arancibia, *Cuarenta años de Historia de Nicaragua* (Managua, Colección Cultural Banco de América, 1974), pp. 27-30.

53 Esgueva Gómez, *Conflicto y paz*, pp. 14-15.

54 *Ibid.*, pp. 22-34.

Rivas. Incluso los diputados del departamento de Granada, Benito Rosales y Fruto Chamorro votaron a favor. Posteriormente, Pablo Buitrago, de la élite leonesa, ganó las elecciones y fue el nuevo director; le sucedió el coronel Manuel Pérez, originario del oriente, del pueblo de San Jorge. En ambos períodos fue comandante de armas, Casto Fonseca. La inestabilidad política también fue abonada por la autonomía de los jefes militares quienes amparados en el fuero militar no se sometieron al nuevo poder civil.

La década de 1840 fue muy compleja. A las disputas regionales, se le añaden las diferencias entre los que apelaban por un sistema político republicano unitario y los que apoyaban una confederación. Los gobiernos de Honduras, Nicaragua y El Salvador acordaron la creación de un gobierno confederado, este primer intento tuvo como sede la ciudad de San Vicente en El Salvador. Uno de los delegados nicaragüenses fue el granadino Fruto Chamorro.⁵⁵

A su vez surgieron grupos internos que disentían las imposiciones fiscales del gobierno y que a su vez se involucraron en los conflictos de las élites orientales y occidentales. Algunos de líderes de los grupos mencionados fueron José María Valle, Bernabé Somoza, Natividad Gallardo, Francisco Sancho y Guadalupe Lagos.⁵⁶

La invasión de Francisco Malespín a la ciudad de León, en 1844, era contra el gobierno del director Manuel Pérez y luego contra Emiliano Madriz, quienes apoyaban a grupos liberales salvadoreños. Los granadinos se levantaron y apoyaron la invasión a León, donde derrotaron al gobierno de Pérez. "Los pueblos desconocieron el Gobierno existente en León, constituyeron uno *provisorio* en Masaya servido por el Senador don Silvestre Selva, que habiendo en esos días concluido su período, entregó el poder a otro Senador, a Blas A. Saéñz, que lo trasmitió a José León Sandoval, electo constitucionalmente."⁵⁷ Las actas de pronunciamiento de las municipalidades tuvieron una gran movilidad en el occidente y oriente, debían respaldar, a los gobernantes que de manera provisoria ascendían.

El gobierno granadino, en venganza decretó la subasta y venta de los bienes de los leoneses derrotados por las tropas de Malespín y Guardiola, según ellos,

"la subasta de los bienes de los *enemigos* no era contraria al espíritu constitucional, porque se hacía en virtud del principio jurídico que establece que la comisión de un delito produce dos acciones, una criminal y otra civil: por la primera, se impone la pena corporal; y por la civil, tiene que resarcir los daños causados, de manera que no era confiscatoria la ejecución para el resarcimiento".⁵⁸

55 Thomas L. Karnes, *Los fracasos de la Unión centroamericana* (San José: ICAP, 1982).

56 Rafael Casanova Fuertes, "¿Héroes o bandidos? Los problemas de interpretación de los conflictos políticos y sociales entre 1845 y 1849 en Nicaragua". En: *Revista de Historia*, IHN, 5, 1992-1993.

57 Pérez, *Obras*, pp. 43-44.

58 Ortega Arancibia, *Cuarenta Años*, p. 89.

A su vez los de occidente se rearmaban y se preparaban para liberarse,

“de la opresión en que los tiene la *tiranía* de los granadinos. Ellos nos arrebataron el poder con la fuerza de las armas; con la fuerza de las armas vamos también a recuperarlo y ponerlo en manos del gran hombre de bien, Licenciado Francisco Castellón y el sabio Dr. Máximo Jerez, para restablecer el imperio de la constitución, que nos otorga los sagrados derechos de hombres libres, vilmente conculcados por ese partido de soberbios y ambiciosos”⁵⁹

El nuevo Director José León Sandoval era un notable, dedicado a la agricultura, en las cercanías de Granada, de inmediato tuvo una fuerte presión por parte de los militares. Después de una campaña de pacificación en el centro norte del territorio nicaragüense, el general leonés Trinidad Muñoz, comandante de armas, celebró un consejo de jefes y oficiales, en el cual expresó los sanos principios de paz y armonía que debía ponerse en práctica para llegar a la quietud de *los pueblos*. Discutieron sobre los principios de la felicidad común, y los consignaron en la célebre *acta de San Juan de Limay*, donde expresaban la necesidad de un gobierno civilizado, para recobrar el equilibrio social perdido bajo el peso abrumador de una mano de hierro que pesaba sobre los leoneses vencidos. Los pueblos a su vez emitieron actas de adhesión a la proclama de Limay.

Las juntas de notables se sucedían unas a otras para buscar salida a la crisis política provocada por Muñoz y los altos oficiales. El coronel Fruto Chamorro, ministro de guerra del gobierno de Sandoval, mandó a preparar una tropa para enfrentar a Muñoz. La crisis se solucionó cuando se cumplieron las demandas de los militares: el cambio del gabinete y el nombramiento de nuevos ministros. Además, Sandoval emitió un decreto para dejar en libertad a los presos leoneses en Granada, sometidos a la humillación después de la invasión de Malespín. Cumplida las demandas el jefe militar leonés regresó a su ciudad natal.

La asamblea tras el escrutinio de votos, declaró electo como director al Licenciado José Guerrero; Trinidad Muñoz continuó en su puesto de comandante de armas. Se propuso una nueva constitución en 1848; las elecciones para diputados a la constituyente se practicaron en todos los pueblos y se instaló con toda solemnidad. En la comisión nombrada para formular el proyecto de constitución figuró el diputado Fruto Chamorro, de quien se dijo ya lo tenía hecho.

La propuesta fue objeto de acalorados debates, los liberales emitieron su desacuerdo. Se pretendía establecer un capital determinado para obtener la ciudadanía, además de introducir una escala monetaria creciente de *los destinos*, hasta la mayor suma que exigía para el primer puesto de *la administración pública* o sea el poder ejecutivo. Se decía que el proyecto quería dar por tierra con la república, para convertirla “en una oligarquía que dejase el Gobierno en unas pocas manos de los ricos; restringiendo la

59 *Ibid.*, p. 92.

libertad de llamar a los destinos a hombres de talento y de aptitudes morales y científicas para gobernar, sólo porque no tuviesen dinero".⁶⁰ Por todos *los pueblos* se declaró la opinión adversa y acalorada.

Una de las novedades de la carta magna era la subordinación de la fuerza armada bajo la potestad del director. La tendencia era la de fortalecer el poder ejecutivo y las instituciones del estado. Al final la presión de los militares no produjo el quórum requerido para aprobar el nuevo texto constitucional.

En búsqueda de la armonía entre las dos ciudades rivales, se propuso elevar a la villa de Managua como capital. La asamblea no pudo discutir el asunto por lo que correspondió a Ramírez emitir un decreto de traslado de manera temporal. En 1851 asumió el poder Laureano Pineda y dispuso el traslado de la capital a Managua. La medida no fue del agrado de los occidentales y Trinidad Muñoz, se levantó contra el gobierno. Se inició un conflicto que enfrentó a las élites, y a los viejos compañeros de armas: el coronel Fruto Chamorro, que apoyaba a oriente y el general Trinidad Muñoz, al occidente.

El general Muñoz emitió una *proclama* en la cual manifestaba que "habiendo encontrado botadas en la plaza de León las riendas del Gobierno, y no debiendo permanecer en acefalía el Estado, se organizó un *gobierno provisional*, nombrando director interino al licenciado don Justo Abaunza". En Granada se convocó a los senadores y diputados del oriente con los cuales se instaló el poder legislativo, procedieron a elegir al senador Francisco de Montenegro como director, en sustitución de Pineda. Mientras se desarrollaba el conflicto le sucedieron en el poder los granadinos José de Jesús Alfaro y Fulgencio Vega.

Posteriormente, Vega trasladó la sede del gobierno a Managua, lugar donde Laureano Pineda, en 1852, retomó la primera magistratura auxiliado por tropas hondureñas. Esta vez salía al exilio Trinidad Muñoz,⁶¹ la salida del occidental allanó el camino a la presidencia de Fruto Chamorro. Para suceder a Pineda se realizaron elecciones, los candidatos eran por occidente Francisco Castellón y por el oriente, Fruto Chamorro.

Posteriormente, reunida la asamblea y hecho el escrutinio de los votos ni Chamorro, ni Castellón, obtuvieron el número de votos requeridos. Al órgano legislativo correspondió elegir de entre los candidatos mencionados, seleccionaron a Fruto Chamorro. El diputado leonés, Navas, protestó porque existían evidencias del uso de la presión de las autoridades para defraudar la voluntad de la mayoría de *los pueblos* que supuestamente preferían a Francisco Castellón.

60 *Ibíd.*, p. 135.

61 *Ibíd.*, pp. 150-151.

Al asumir, Fruto Chamorro, convocó a una asamblea constituyente para elaborar una nueva carta magna, ésta se firmó por mayoría en 1854. En el parlamento, el diputado Rosalío Cortéz dijo que en el proyecto conservador, llamar al gobierno, republicano, popular, representativo, era puramente nominal.⁶² El mandato de Chamorro, según lo establecido en la constitución de 1838, debía ser de dos años. Aún cuando la nueva carta magna –la de 1854– prohibía la reelección, una disposición transitoria estableció que el próximo presidente lo elegiría la asamblea. Según Jerónimo Pérez, era correcta tal decisión, porque podría considerarse a Chamorro como un *presidente provisorio*,

“Nunca motivo fue este para que se gritase que se había quitado al pueblo hasta el derecho de sufragar, y que la elección hecha por la Asamblea era nula y de ningún valor ni efecto.”⁶³

A partir de entonces el grupo leonés llamado democrático rechazó las actuaciones de los granadinos, conocidos como legitimistas. Los leoneses preparaban una conspiración, el mandatario se adelantó, apresó y luego expulsó del país, a los cabecillas, entre ellos a Máximo Jerez, figura importante del grupo occidental. Los argumentos de los democráticos eran los siguientes: el ejecutivo extralimitó sus facultades al expulsar a los diputados, no aceptaban la Constitución de 1854 y rechazaban la reelección de Fruto Chamorro, el mandatario era un tirano y había que destituirlo.⁶⁴

Mientras estuvo en la cárcel Máximo Jerez, negó los cargos imputados y expresó no ser partícipe de una *revolución*, y no estar de acuerdo,

“con las restricciones con que el Sr. Chamorro reduce *el derecho de insurrección*: ni tengo la seguridad que manifiesta respecto a su observación de las leyes y garantías, pues por el contrario los tres días que como preciso término designa la Constitución para poner en libertad, o entregar a la autoridad competente a los presuntos revolucionarios...”⁶⁵

A su vez, Fruto Chamorro también dio sus justificaciones de las acciones tomadas contra los diputados occidentales,

“¿Cuál es, pues, el motivo racional de la presente revolución? *Los facciosos dirán que el derecho de insurrección*; pero este mal entendido derecho ¿es acaso patrimonio exclusivo de unos pocos? ¿Puede aun por la mayoría de la nación ponerse en planta, *sin haber antes intentado sin fruto el sagrado de petición*? Y cuando un pueblo tiene expedito este derecho, y el grandioso de sufragio, ¿puede apelar al de insurrección? ¿Por ventura será ésta lícita o tolerable, cuando la sociedad reposa y camina bajo la guarda de la Constitución y la égida de la ley? No, mil veces no; *la insurrección entonces es rebelión*, es un crimen injustificable, un infando patricidio que la ley suprema de la conservación social manda reprimir enérgicamente”.⁶⁶

62 *Ibid.*, p. 164. Pedro Joaquín Chamorro Zelaya, *Máximo Jerez y sus contemporáneos* (Managua, Editorial la Prensa, 1948).

63 Pérez, *Obras*, p. 21.

64 Andrés Vega Bolaños, *Gobernantes de Nicaragua: Notas y documentos* (Managua: Editorial Rodríguez, 1944). Sofonías Salvatierra, *Máximo Jerez inmortal: Comentario polémico* (Managua, Tipografía Progreso, 1950). En ambos autores se detalla el asunto en cuestión.

65 Pérez, *Obras*, pp. 354-355. Pedro Joaquín Chamorro Zelaya, *Fruto Chamorro* (Managua: Editorial Unión, 1960).

66 *Ibid.*, p. 352. Proclama emitida el 21 de noviembre de 1853.

Enviado al exilio, Jerez, desde Honduras organizó un levantamiento, fue nombrado jefe del ejército democrático protector de la libertad de Nicaragua. En la ciudad de Chinandega, el 18 de mayo de 1854 emitió *una proclama*, los primeros en pronunciarse fueron los jefes y oficiales de dicho ejército. En ésta exponía los motivos que lo llevaron a levantarse en contra del gobierno conservador,

“1º. El Objeto principal del Ejército de mi mando, es arrancar de manos del señor Chamorro y sus agentes conocidos, *el poder público que ha usurpado, y restituir al pueblo nicaragüense sus derechos ultrajados, como el verdadero Soberano* que debe usar de ellos de la manera más libre y conveniente, contando para llevar a cabo esta empresa con la cooperación que están prontos a dar todos los buenos nicaragüenses.

3º. Los que directa o indirectamente auxilien *al tirano* del estado, serán considerados como *traidores* a la Patria, y tratados conforme a las reglas de la guerra.

6. *Las autoridades municipales y de justicia* que cooperen al sostenimiento del presente programa serán reconocidas y sostenidas por el Ejército, *debiendo poner su adhesión en conocimiento del General de éste a la mayor posible brevedad.*

8. La presente disposición se pondrá de *oficio a todas las municipalidades y las demás autoridades del Estado* que sea conveniente; y se publicará formalmente por bando en todas las poblaciones ocupadas por el Ejército”.⁶⁷

La municipalidad de León, reunida el 25 de mayo de 1854, con algunos vecinos celebró un acta adhiriéndose a la proclama de Chinandega, desconociendo la administración de Chamorro y *proclamaron presidente provisorio* a Castellón. De acuerdo con Jerónimo Pérez, Castellón no tenía la calidad para ese nombramiento, porque no era senador. Según la Constitución de 1838 –misma que sostenía los levantados– el depósito del mando debería recaer en un miembro del senado.

La proclama de Chinandega, el acta del Ejército democrático⁶⁸ y el acta del municipio de León, circularon entre las municipalidades, repetían que Chamorro echó fuera del país a los diputados electos por los pueblos, y los pueblos debían responder con las armas ante la ofensa.

Sin embargo, en agosto, las partes en conflicto sostuvieron un encuentro. Los delegados leoneses Norberto Ramírez y Hermenegildo Zepeda, viajaron hasta la ciudad de Granada, don Fruto Chamorro los recibió con una frase contundente: *el gobierno legítimo no puede tratar con una facción*. ¿Porqué semejante respuesta? Podría parecer una terquedad del presidente, pero no es así, los occidentales no llevaron una propuesta de arreglo sino una destitución.

67 *Ibíd.*, pp. 30-31. Proclama del 8 de mayo de 1854.

68 *Ibíd.*, pp. 44-45.

El documento elaborado por Francisco Castellón, entonces presidente de un gobierno provisorio occidental, establecía lo siguiente:

- Desconocían lo actuado por la asamblea constituyente y la constitución elaborada en 1854, y restituían la constitución de 1838.
- Alegaban que la legitimidad del gobierno provisorio democrático se sustentó primero, en el respaldo de las municipalidades; segundo en el desconocimiento que éstas hicieron del gobierno presidido por Fruto Chamorro. Este respaldo lo brindó la mayoría de los municipios del departamento de occidente, el de Nueva Segovia, el Meridional (Rivas) y parte del oriental.
- Finalmente, exigían la salida del país de Fruto Chamorro y sus allegados, miembros del poder legislativo, Fulgencio Vega, Ponciano Corral y José María Estrada.⁶⁹

El motivo de esta destitución era la *usurpación del poder* cometida al acceder al poder Chamorro, éste además debía indemnizar a los levantados por los gastos incurridos en el conflicto. Por las razones antes expuestas, el primer mandatario expresó que su gobierno era legítimo y que no estaba dispuesto a dimitir. El levantamiento se extendió y los liberales sin meditar ni medir las consecuencias recurrieron a fuerzas externas para conseguir el poder.

Los liberales continuaron su ofensiva en Granada, y durante el asedio, afectado por la epidemia del cólera murió Fruto Chamorro, lo sustituyó Ponciano Corral, quien quedó al frente de las fuerzas Legitimistas. Al mismo tiempo se organizó en Granada un *gobierno provisorio* con el diputado José María Estrada. El filibustero Byron Cole, al llegar logró obtener un convenio con el *gobierno provisorio occidental* que estipulaba traer a 300 hombres. William Walker, haciendo uso del contrato, desembarcó en el puerto de El Realejo, en junio 1855; de inmediato despojó de su cargo de jefe del ejército democrático al general Trinidad Muñoz y se hizo cargo de las tropas.

Ante esta situación Legitimistas y Democrático, el 23 de octubre de 1855, con el Tratado Walker.-Corral, acordaron suspender las hostilidades de los grupos en contienda,

- Se nombró Presidente *provisorio* de la República de Nicaragua al señor don Patricio Rivas.
- Los ministros nombrados representarían a los departamentos de la República; debiendo ser cuatro los nombrados: el de Guerra, el de Relaciones interiores y exteriores, el de Hacienda y el de Crédito Público.
- El gobierno Provisorio respetaría la Constitución de 1838.⁷⁰

69 *Ibíd.*, pp. 60-61.

70 Ortega Arancibia, *Cuarenta años*, pp. 287-288.

El documento también exponía el compromiso de un olvido general, la deuda de las partes serán de la República; conservar los salarios para jefes militares de Legitimistas y Democráticos; los norteamericanos formarían parte del ejército de Nicaragua; las tropas del general Tomás Martínez actuarían en Managua y las de Xantruch en Rivas. Al final se mandaba a cesar a los Gobiernos provisorios que se habían organizado en el territorio durante la contienda.

Al mismo tiempo, Walker convocó a elecciones y propuso su candidatura. Mientras tanto nombró a Fermín Ferrer como presidente y destituyó a Patricio Rivas, éste último trasladó el gobierno a Chinandega. José María Estrada, destituido por el Tratado Walker-Corral regresó y reorganizó otro gobierno Legitimista en Somotillo, frontera con Honduras. En julio Walker resultó electo por los pueblos del departamento oriental y estableció la sede en Granada. Sus primeros decretos establecieron la esclavitud, el inglés como idioma oficial, y la propuesta de unir a Centroamérica a los Estados del sur de Norteamérica.

Finalmente, el 12 de septiembre de 1856 se firmó el pacto providencial, que no fue el primero como lo señalan algunos, de esta manera se estableció la unidad de las fuerzas en conflicto para salvar la patria en peligro, y se dejó establecido que, el señor *presidente provisorio* don Patricio Rivas continuará con el mando supremo de la República hasta que le suceda la persona llamada constitucionalmente; los cargos se distribuirán de la siguiente forma: ministerio de relaciones exteriores Lic. Pedro Cardenal, el de gobernación el Lic. Sebastián Salinas, el de guerra Nicasio del Castillo y hacienda Francisco Baca; se convocará a una asamblea constituyente; el general Tomás Martínez quedó ampliamente autorizado e investido de las facultades del Gobierno durante la guerra.⁷¹ Además el estado asumía los gastos de guerra y las deudas de particulares. Se establecía también un olvido general de lo ocurrido y no se entablaría responsabilidad criminal por los actos oficiales de ambas partes.

Con este pacto de las élites de occidente y oriente, se inició la Guerra Nacional contra la intervención de la falange del sur de los Estados Unidos. Además recibieron el apoyo de las fuerzas armadas centroamericanas, países que también se vieron amenazados por las pretensiones de William Walker. En San Jacinto, el 14 de septiembre de 1856, tropas nicaragüenses al mando del general José Dolores Estrada derrotaron a una fuerza filibustera al mando de Byron Cole. El general Beloso, jefe de las fuerzas salvadoreñas, con 3000 hombres procedentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, lanzó una ofensiva a las tropas interventoras acantonadas en Granada. Esta guerra concluyó en mayo de 1857, con la derrota de los filibusteros.

71 Pérez, *Obras*, pp. 261-264. Emilio Alvarez Montalván, *Cultura política nicaragüense* (Managua: Hispamer, 2000)

Los notables acordaron que los jefes militares de ambos bandos asumieran el poder: Tomás Martínez, legitimista, y Máximo Jerez, democrático. Se propuso una fórmula, provisional más conocido como gobierno binario, durante su período, 1857-1858, una asamblea constituyente elaboró una nueva Constitución, vigente hasta 1894. En éste período la élite conservadora, en el poder nacional, logró mediante diversos mecanismos, dar impulso a la organización estatal, en iniciar cambios en la esfera productiva agrícola, y la infraestructura.⁷²

Los resultados de la guerra civil de la década de 1850 calaron hondo en las élites, las elecciones y un proceso de negociación constante entre los diversos territorios a través de sus élites fue un factor importante. Sin embargo la práctica política no se modificó, tras asumir la presidencia el mandatario expresaba sus principales compromisos y las municipalidades respondían con un acta de adhesión.

En 1867, Fernando Guzmán en su Manifiesto a los pueblos de la república expresaban que deseaba,

"ser el vínculo de unión de los partidos opuestos, de las miserables rivalidades de localismo, de las pasiones exageradas que el espíritu terco de partidos coloca sobre los verdaderos intereses públicos: quiero ahogar, si es posible, con una conducta francamente conciliadora la causa principal de nuestros infortunios, el origen de nuestros males, esa negra intolerancia política que envenena el aire de la patria y declara enemigo irreconciliable al hermano disidente... no hay para mí más que Nicaragüenses hermanos; y en toda circunstancia durante mi administración estará siempre el más digno antes que el más adicto... Justicia y Hacienda pública, ocupará muy particularmente mi atención".⁷³

La municipalidad de San Felipe, en León, expresaban que el Sr. Fernando Guzmán era,

"un funcionario acostumbrado a proteger los derechos primordiales de los Pueblos, a sostenerlos y velar que no se mengüen, ni se infrinjan para que se conserve la quietud y la Felicidad general, dando pruebas de amor a su patria y a las instituciones liberales que deben regir para siempre... San Felipe, ha de ser una de las columnas en que se apoya su administración, con indecible placer le protesta su firme y constante adhesión".⁷⁴

Además de publicar el acta, los municipios enviaban una comisión de notables a la capital para entregar personalmente el documento al mandatario.

Vicente Cuadra, en 1871, en su Manifiesto se definía como un entusiasta de la institucionalidad, respetuoso de las garantías individuales y el respeto a la ley. Por ello expresaba que,

72 Arturo Cruz Sequeira, *La república conservadora de Nicaragua* (Managua: Colección Cultural de Centroamérica, 2003). Este trabajo muestra la gestión administrativa de los gobiernos conservadores.

73 BBCN. Manifiesto del presidente Fernando Guzmán. Gaceta, marzo de 1867.

74 BBCN. Acta del pueblo de San Felipe. Gaceta, marzo de 1867. Desde el mes de febrero, mucho antes del manifiesto del presidente se encuentran las actas de las siguientes municipalidades: Granada, Managua, León, Nandaime, San Jorge, Niquinohomo, Masatepe, Diriomo, San Felipe, Juigalpa, Rivas, Chichigalpa.

“la libertad no puede existir sin la exacta observancia de la ley, siempre impasible, la regla segura que mide con igualdad a todos los asociados... Procuraré ajustar a las leyes todas mis operaciones... esmerándome sobre todo en la estricta y religiosa observancia de la Constitución. La Constitución impone al Gobierno el sagrado deber de proteger el culto de la Religión. El Poder Judicial, ese Poder Tutelar bajo cuya guarda pone la Constitución los derechos mas sagrados del hombre: la vida, el honor, la libertad, la propiedad”.⁷⁵

La Villa de Nandaime, envió a Cuadra su acta de apoyo. Se reconocía como un pueblo pequeño, valiente, leal y trabajador, sin duda alguna sus vecinos las consideraban como,

“las prendas mas segura de la sinceridad des sus protestas de adhesión y de la eficacia, con que cooperará a la bienandanza de su administración... i si por desgracia resonara en la República la desentonada voz del trastorno, será el primero en ocurrir a vuestro lado, para salvar los fueros de la patria y sostener vuestro Gobierno”.⁷⁶

En 1879, Joaquín Zavala, en su Manifiesto expresó que aún cuando fue el candidato de uno de los bandos políticos, tenía un compromiso con la Constitución, decía,

“comprendo bien que el fin inmediato y particular de todo gobierno civil es procurar la felicidad temporal de los pueblos; pero en cumplimiento del precepto constitucional, y en homenaje a nuestras creencias religiosas pondré especial cuidado en mantener la armonía y buenas relaciones que desde mucho tiempo existen entre el Estado y la Iglesia, conservando siempre ilesas las prerrogativas de la República”.⁷⁷

Las actas de los Municipios de Masaya, Nandaime y Masatepe, expresaban en primer lugar haber proclamado la candidatura de Zavala, se adherían a su manifiesto, eran leales y apoyarían con sus propiedades, y hasta con su sangre.⁷⁸

Durante el siglo XIX, existió un proceso de elecciones indirectas, en ellas la representación política no tuvo ninguna relación con el electorado de los cantones o sea de primer grado. Los electores de distrito –de segundo grado– eran los que elegían a miembros del poder ejecutivo y la asamblea, ellos previamente escogían quien les convenía elevar a la primera magistratura. Los electores, eran los que tenían que buscar adhesiones alrededor de una figura.

En este contexto la aceptación la mostraron las municipalidades con la emisión de actas en dos momentos, antes de la elección y luego al asumir la presidencia el ganador de los comicios. El mandatario se expresó ante sus electores, no con discursos, ni con programa político alguno, sino a través de manifiestos. El gobernante electo, algunas veces no aceptando la candidatura, debía aceptar porque no era un acto individual y voluntario, sino un acuerdo unánime del cuerpo político, expresada mediante los electores.

75 BBCN. Manifiesto del presidente Vicente Cuadra. Gaceta, marzo de 1871.

76 BBCN. Acta de la Villa de Nandaime. Gaceta, marzo de 1871. También encontramos las de Rivas, León, Villa de Potosí, San Marcos, Buenos Aires, San Rafael, Chinandega.

77 BBCN. Manifiesto del presidente Joaquín Zavala. Gaceta, marzo de 1879.

78 BBCN. Actas de las municipalidades de Masaya, Nandaime y Masatepe. Gaceta, marzo de 1879.

Durante la toma de posesión de Adán Cárdenas (1883) y la de Evaristo Carazo, (1887), las actas ofrecen cambios importantes. Las de las ciudades cabeceras expresan más bien su regocijo y felicitación al nuevo mandatario, no muestran las señales del pacto. En cambio las de poblaciones menores sí conservan el formato tradicional.⁷⁹ Esta situación está relacionada a la transformación del grupos político hacia el partido político. Pero este tipo de organización se dio en las principales ciudades, las directivas departamentales de dichos partidos asumirán la actividad política antes efectuadas por los electores departamentales.

Sin embargo, Sacasa hizo cambios para beneficiar al capital mercantil leonés por eso los nuevos nombramientos de ministros, administradores de rentas, jefes políticos, cambios en los recaudadores de impuestos: tabaco, licores, ganado, los más importantes para el Estado; y la obtención de financiamiento estatal, tanto internas como externas.⁸⁰ Ahí está el origen del rechazo del grupo granadino ligado al capital mercantil y crediticio. Este grupo, desarticulado de una de sus grandes fuentes de acumulación, el Estado, es el que se levantó en 1893, su figura principal fue Joaquín Zavala.

El conflicto finalizó al firmarse el pacto de Sabana Grande, el 31 de mayo de 1893; esta vez con un nuevo mediador, Lewis Baker, enviado del gobierno de los Estados Unidos. El presidente Sacasa entregaría el poder al Senador Salvador Machado y el Gobierno provisorio lo asumiría una junta, además se creó otra instancia administrativa, el Ministerio, organizado conforme al artículo anterior, tendrá voto deliberativo y decisivo en todas las resoluciones del Gobierno, de cualquiera naturaleza que sean, administrativas o militares, inclusive las de la Comandancia General, y se tomarán por mayoría de votos, contándose el del presidente; tanto el Presidente como el Ministerio, serán inamovibles, hasta que se organice el país por la Constituyente, que se convocará dentro de cuatro meses de la fecha de presente convenio. Ni su presidente, ni los ministros, podrán ser electos presidente de la república, para el primer período constitucional; se mandaba a un desarme gradual de las fuerzas en conflicto; habrá olvido recíproco y garantías amplias e incondicionales para todos.

En este levantamiento también fue una *revolución*, que depuso al presidente, quien en el ejercicio del poder actuó como un tirano, de inmediato se organizó un gobierno provisorio el que consistió en una junta, posteriormente se convocó a elecciones para convocar una asamblea constituyente, con el objetivo de elaborar una nueva carta magna.

79 BBCN, Gaceta, marzo de 1883. Gaceta, marzo, 1887.

80 Cruz Sequeiro, *La república conservadora*, pp. 169-179. Emilio Alvarez Lejarza, "El liberalismo en los 30 años". En: *RCPC*, II, 51, 1964). Pío Bolaños, *Obras de don Pío Bolaños* (Managua: Colección Cultural Banco de América, 1976).

A finales del siglo XIX, los grupos políticos de occidente y oriente fueron desplazados por un tercer grupo liberal emergente compuesto por cafetaleros y comerciantes de Managua, Masaya y Carazo, lo encabezó el general José Santo Zelaya. El Zelayismo inició un proceso de control y limitación de la autonomía municipal, por ejemplo reglamentó que los planes de arbitrios deberían ser autorizados por el poder ejecutivo.⁸¹ En este periodo se dan cambios hacia una ciudadanía universal de varones, individualizando el voto; la soberanía abstracta recae en la nación moderna, y la representación política adquiere notoriedad. Sin embargo la reforma política liberal quedó incompleta no pudo cambiar dos funciones del cuerpo municipal: una fue las elecciones, hasta 1923,⁸² el municipio mantuvo el control electoral; la otra, las milicias, hasta 1927, se dio paso a la formación de una fuerza armada del Estado, la Guardia Nacional.⁸³

La iglesia

La monarquía hispánica, expresó su dominio sobre el poder espiritual y lo aseguró mediante arreglos con la alta jerarquía de la iglesia católica mediante los siguientes documentos: bulas del papa Alejandro VI, en 1493 y otra en 1501; y la bula del papa Julio II, en 1508. De esta manera la corona controlaba los impuestos eclesiásticos, nombraba a las altas autoridades y al clero en general. En cada territorio virreyes, capitanes generales y gobernadores, en su calidad de vicepatrones, nombraban al clero de las parroquias a partir de una lista enviada por la Iglesia. La corona utilizó a los obispos como gobernadores interinos en los momentos en que lo necesitó, a veces los enviaba a América sin tener la bula papal que lo respaldara.

La iglesia fue otra rama del gobierno real, otro medio de control político sobre los colonos, vivía bajo las orientaciones del consejo de indias y unida a Roma por lazos muy tenues. El episcopado americano fue siempre realista, la iglesia ejerció una influencia moral y espiritual que la convirtió en el instrumento más poderoso para preservar el dominio de los reyes católicos distantes a miles de kilómetros.⁸⁴ La situación anterior no cambió durante el régimen monárquico constitucional primero con España y luego con la unión del reino de Guatemala a México. En ambos casos la constitución de Cádiz y luego el plan de Iguala brindaron la protección a la iglesia católica.

81 Reformas de la Constitución de Nicaragua, 1896. El Art. 141, indicaba que las municipalidades podrán decretar planes de arbitrios, sometiéndolos a la aprobación del Poder Ejecutivo. En 1901, una nueva Ley orgánica de municipalidades, regula los vínculos con el Ejecutivo. Jorge Flavio Escorcía, *Municipalidad y autonomía en Nicaragua* (León: UNAN, 1999), pp. 46-47.

82 Esgueva Gómez, *Las leyes electorales*.

83 Richard Mille, *Guardianes de la Dinastía* (Managua: Lea, 2008).

84 C.H. Haring, *El imperio español en América* (México: Alianza Editorial Mexicana, 1990), pp. 237-239. J. M. Ots Capdequi, *El estado español en indias* (México, FCE, 1941).

Después de la declaración de Independencia y de la separación de España y del Imperio mexicano, las provincias de Centroamérica convocaron a una constituyente. Adelantándose al texto constitucional se emitieron dos documentos importantes, el primero el reglamento interino del poder ejecutivo del 8 de julio de 1823, quien en su artículo 33, mandaba que dicho poder aceptaría o negaría el pase de las bulas o escritos recibidos de su santidad, por supuesto con el conocimiento del poder legislativo. Un segundo documento fue un decreto, del 15 de julio, quien en su artículo segundo manifestó su adhesión a la religión católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquiera otra. De tal manera, decían los constituyentes, la separación de la metrópoli no debilitaba la unión a la santa sede y la religión santa de Jesucristo⁸⁵.

El obispo de Nicaragua, el dominico Fray Nicolás García Jerez, se negó a presentar el juramento al decreto de julio porque no era una Constitución. Un escrito extenso, firmado el 28 de septiembre, por los capellanes Julián Podi de Penaquila y Tomás Delgado de Santa Columba, respaldó la decisión del prelado. Argumentaron que,

“La Iglesia está en el Estado; y todos los estados católicos están en la Iglesia; pero sin mezclarse, ni confundirse; y esto no envuelve contradicción, ni dice repugnancia. La Iglesia está en el Estado, porque los católicos que lo componen, o que viven en él reconocen, respetan, y obedecen a la Autoridad Suprema que lo gobierna y en todo lo que es civil, o temporal la miran y acatan como a soberano absoluto, perfecto, e independiente. Y todos los estados católicos están en la Iglesia, porque los católicos que lo componen, o que viven en ellos, reconocen, respetan, y obedecen a la cabeza visible que la rige, y la gobierna, y en todo lo que es espiritual, o eclesiástico la miran, y acatan como a soberana absoluta, perfecta e independiente; ya que se ve, que el reconocer dos soberanos bajo muy diversos, y disparados respectos, no es atacar la soberanía de cada uno de ellos, ni romper la unidad respectiva de sus estados. Son muy diversos, y muy disparados los respectos, y bajo de ellos el sacerdocio, y el imperio conservan, y ejercen su soberanía sobre un mismo país, sin mezclarse de modo alguno, ni confundirse, se presentan los socorros del mutuo apoyo, y hacen felices a los pueblos que dirigen el Gobierno.”⁸⁶

Los primeros textos constitucionales limitaron al ámbito privado el ejercicio de otras religiones. El congreso constituyente centroamericano, elaboró un documento llamado bases constitucionales, en el Art. 4, definió que acogían a la religión la católica, apostólica, romana, con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra. En la constitución federal de 1824, quedó consignado de la misma forma en el Art. 11. En Nicaragua la reconocieron, en la constitución de 1826, en el artículo 46; la constitución de 1838, Arts. 49, 50 y 53, éste último dio una apertura no prohíbe el ejercicio público de otras religiones. Pero tal situación se restringió en la Constitución *non nata* de 1854 y la de 1858, emitida después de la guerra civil, quienes en el Art. 6, reconocían solamente al catolicismo.⁸⁷

85 Pineda de Montt, *Recopilación de leyes de Guatemala*, I, p. 168.

86 José Dolores Gámez, *Archivo histórico de Nicaragua*, I (Managua: Tipografía Nacional, 1896).

87 Esgueva Gómez, *Las constituciones*.

Ante la amenaza de apertura hacia otros cultos por las declaraciones de independencia en Hispanoamérica, el Vaticano poco a poco cambió su posición. Pío VII, en 1816, en la encíclica *Etsi Longissimo*, invitó a la fidelidad con España, de igual forma lo pidió León XII, en 1824, en la encíclica *Etsi iam diu*. Correspondió a Gregorio XVI, en 1831, en su *Solicitud Ecclesiarum*, donde expuso que los asuntos de la Iglesia debían ser tratados con los nuevos gobiernos temporales.⁸⁸

En Nicaragua, a pesar de la inestabilidad política, los territorios en disputas estuvieron bajo la misma diócesis, el obispado ubicado en la ciudad de León. Sin embargo el clero, integrado por miembros de las familias notables de las ciudades principales, también se dividió a favor de occidentales u orientales, fueron partícipes de los levantamientos y organización de los gobiernos provisorios, utilizaban el púlpito para arengar a favor o en contra de las facciones.

Luego del fracaso del experimento federal, delegados de los Estados centroamericanos firmaron, el 15 de julio de 1842, un convenio de unión conocido como la Dieta de Chinandega (ciudad del occidente de Nicaragua), y en el Art. 7, expresaron que se prepararía la firma de un Concordato con la santa sede, pero en éste contexto, los firmantes serían cada estado y el Santo Padre. El 2 de marzo de 1859, el papa Pío IX, emitió una bula en la que se creaba la diócesis de Costa Rica, separada de Nicaragua; al mismo tiempo iniciaron las negociaciones para la firma de un Concordato.

Como el siglo XVI, el acuerdo entre Iglesia y el Estado, celebrado en 1861, y ratificado por ambas partes en 1862, expresó la delegación de ciertos poderes correspondientes al Estado, en la Iglesia Católica.

El Concordato contaba con 28 artículos. Se asumía a la religión católica, apostólica, romana como religión del Estado; la enseñanza en todos los niveles sería conforme a la doctrina cristiana; los obispos conservan el derecho de censura sobre las publicaciones relacionadas al dogma, a la disciplina eclesiástica y la moral pública; obispos, clero y la población se comunicarían de forma directa con la santa sede; el gobierno adquiere los ingresos provenientes del diezmo y se comprometía al sostenimiento del clero y proveería de fondos al obispo, cabildo eclesiástico y Seminario; los párrocos percibirían ingresos por servicios de estola, y los aranceles los determinaría el gobierno; por lo antes expresado el sumo pontífice concedía el patronato al presidente de la república de Nicaragua y a sus sucesores; según lo establecido en el concilio de Trento, la iglesia presentaría ternas para cada puesto de parroquia, el Presidente aprobaría una de las propuestas; sin embargo el cabildo eclesiástico nombraría al vicario de la diócesis; la santa sede, según la necesidad, erigirá nuevas diócesis y parroquias, y correspondía

88 Luis Suárez Fernández, Mario Hernández Sánchez Barba y Carlos Corona Baratech, "Reformismo y progreso en América 1840-1905". En: *Historia General de España y América* (Madrid: Rialp, 1996).

a los prelados diocesanos la enseñanza y la administración de los seminarios bajo la autoridad de los obispos; todos los asuntos relativos a la fe, los sacramentos, las funciones sagradas, es decir todos los asuntos de naturaleza religiosa pertenecen a la autoridad eclesiástica; las causas del clero en materia civil, de propiedades y otros asuntos temporales de los religiosos, iglesias y fundaciones eclesiásticas se ventilarán en los tribunales laicos; las causas criminales de los sacerdotes se llevaría en los tribunales de la república, pero en los juicios de segunda y tercera instancia, al menos dos eclesiásticos formarían parte del tribunal bajo la figura de conjueces nombrados por la autoridad laica; la autoridad civil, conforme a la disciplina vigente aprobada por la Iglesia, corregirá a los religiosos por faltas a los deberes de su oficio o su conducta moral; se respetará el derecho de adquirir títulos, y las instituciones u obras piadosas en beneficio de la Iglesia y de los fieles, no se podrán unificar, ni eliminar sin la intervención de la santa sede; los fondos o bienes eclesiásticos serán sometidos a impuestos públicos, excepto las Iglesias; las personas que compraron bienes de la Iglesia en épocas pasadas gozarán de sus derechos, los cuales serán respetados por el Vaticano; en acuerdo con el gobierno, los obispos podrán establecer congregaciones religiosas regulares; el gobierno de Nicaragua se compromete a sostener la propagación del culto católico y las misiones establecidas para ello; obispos y religiosos, prestarán el juramento a Dios y fidelidad al gobierno constitucional de la república; el vaticano concede al ejército los privilegios castrenses; lo que quede fuera del Concordato se arreglará conforme la disciplina de la Iglesia: el *Concordato se considera como Ley del Estado*, el cual se ratifica por ambas partes.⁸⁹

La relación iglesia-estado indujo a que en los tratados internacionales se introdujeron cláusulas en las que a los inmigrantes se les permitía el ejercicio de sus cultos siempre y cuando respetaran la institucionalidad establecida. Por ejemplo, el artículo V, del Tratado de paz, amistad, comercio y navegación, firmado entre Nicaragua y Francia que establecía: "Los franceses que profesen otro culto que el católico, y se encuentren en Nicaragua, gozarán de la más perfecta y entera libertad de conciencia, sin poder ser inquietados, molestados o atormentados en el ejercicio de su religión en casas particulares, en capillas o en lugares destinados a su culto, con tal que, al obrar así, observen el miramiento debido al culto divino y el respeto debido a las leyes del país. También se les concederá la libertad de enterrar, a los que muriesen en los territorios de Nicaragua, en los lugares convenientes y a propósito, y elegidos por ellos mismos al efecto, con conocimiento de las autoridades locales, sin que sus funerales o sepulturas pueden ser turbadas en manera alguna ni bajo ningún pretexto".⁹⁰

89 Zuñiga, *Historia de la Iglesia en Nicaragua*, pp. 531-539.

90 Levy, *Notas geográficas*, p. 312.

Durante la década de 1870 se inició un enfrentamiento entre los gobernantes conservadores y la jerarquía católica por las reformas en la educación secundaria, la cual tendía a ser laica, de igual forma no estaban de acuerdo con la apertura de nuevos cementerios, ni con la pérdida de otros privilegios gozados durante siglos.⁹¹ La separación de la Iglesia del ámbito del estado se dio a partir de la constitución de 1894.

Conclusiones

Es difícil sostener todavía que los conflictos en Nicaragua durante el siglo XIX tienen solamente como origen una disputa libero-conservadora. Existen ciertos presupuestos del liberalismo asumidos como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Unos cuantos diputados proponían la introducción de las garantías individuales, expresadas en la constitución de 1826 y 1838, pero restringidas en la de 1858. La formulación de derechos individuales chocará contra una sociedad corporativa, un claro ejemplo fue la presencia de las elecciones indirectas, mismas que organizan a una sociedad piramidal jerarquizada. Los grupos políticos fuesen conservadores o liberales asimilaron el principio de propiedad, pero no los de libertad individual y el de igualdad.

El estado estamental o estado de cuerpos no se desintegró tras la declaración de independencia o al momento de la adopción del constitucionalismo. Estado y corporaciones (municipalidades, militares e iglesia) continuaron compartiendo poderes en los diversos niveles, locales, departamentales y de autoridad superior estatal. Este proceso, tras la desaparición de la figura del monarca, ocasionó un enfrentamiento por el poder entre el occidente y el oriente.

Al parecer las secuelas de la guerra civil, el pacto providencial de 1856 que dio fin a la guerra y unió a las fuerzas en contiendas, y una política de inclusión de leoneses y granadinos en el gobierno de los conservadores propició la estabilidad política durante la segunda mitad del siglo XIX en Nicaragua.

En los albores del siglo XX, las reformas del Estado evidencian una evolución hacia la centralización de funciones antes compartidas con las corporaciones, las elecciones y la fuerza armada solamente serán parte del aparato central hasta la década de 1920. Sin embargo el privilegio, expresado en el recurrente uso del pacto, formará parte de la práctica política de los nacientes partidos políticos.

91 Cruz Sequeira, *La república conservadora*.

La formación del Estado en Nicaragua: ente el sufragio y la violencia (1821-1854)

Hugo Vargas González*

Los inicios de la modernidad política en Nicaragua

Los últimos años de la monarquía: del absolutismo al constitucionalismo

Un conjunto de cambios, de grandes dimensiones en la vida político-institucional de la América hispana, comenzó a desarrollarse en la península hispana, a partir de 1808, como consecuencia del abandono forzoso del poder que hiciera el rey Fernando VII en favor del emperador francés Napoleón Bonaparte. La desaparición del monarca legítimo generó una situación de incertidumbre en las poblaciones de los reinos de España y de Indias, obligándolas a manifestarse ante la gravedad de las circunstancias.¹ En efecto, la reacción frente a la invasión francesa se manifestó, primeramente, en una serie de levantamientos de carácter popular, pues buena parte de las élites ya se habían resignado a aceptar como nuevo rey a José Bonaparte, hermano de Napoleón. Ante la ausencia del legítimo monarca, las revueltas condujeron a considerar que la soberanía retornaba a la sociedad, planteamiento que dio una base teórica a la resistencia. Así, se manifestó la primacía del pactismo, una ruptura con el absolutismo y la paulatina apertura de la política a todos los grupos sociales; de esta forma, el pueblo reasumió la soberanía, lo cual explica el surgimiento de juntas de gobierno locales que aspiraron a sustituir la autoridad de los funcionarios reales.² En este proceso, no obstante, las antiguas instituciones e imaginarios siguieron vigentes, tanto en la península como en

* Profesor de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: HUGOMAURICIO.VARGAS@ucr.ac.cr

1 En este contexto, el pueblo ocupó un lugar como actor fundamental, aspecto que François-Xavier Guerra destaca como una "novedad importante que anuncia cambios futuros". GUERRA, François-Xavier. *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Fondo de Cultura Económica, México, Tercera Edición, 1990. p. 160.

2 *Ibid.*, pp 123 a 127.

América, con lo cual cada grupo social intentó representar los roles particulares que tradicionalmente les correspondían. De todas maneras, deben destacarse los cambios desencadenados con la crisis de la monarquía, pues estos condujeron a la entronización de la modernidad política en América.

Un paso significativo en este sentido fue la realización de elecciones, en 1809, para nombrar diputados a la Junta Central con sede en España. De hecho, representó un cambio notable en la vida política y fue el comienzo de las profundas transformaciones que se vivieron, más tarde, en los antiguos Reinos de Indias. Fue por eso que, durante los años 1809 a 1810 "...toda América va a vivir al ritmo de esta primera experiencia de elecciones generales, inédita, por lo demás, en todo el mundo hispánico y llena por esto de enseñanzas sobre los actores reales de la vida social, sus aspiraciones y sus reformas mentales."³ Los ayuntamientos tuvieron un rol significativo en el proceso de designación de los diputados a Cortes. Así, cada uno nombraba una terna de la cual, por sorteo, resultaba un individuo, quien era incluido en una lista con los representantes de los demás ayuntamientos de la Provincia. Posteriormente, esta era utilizada por el gobernador de cada provincia para elaborar otra terna de la cual, también por el sistema de sorteo, resultaba designado el diputado. Finalmente, los ayuntamientos le enviaban los poderes y las instrucciones.⁴ Al igual que en otros lugares de América, este proceso contribuyó, en Nicaragua, a establecer un ligamen entre la práctica del sufragio y el espacio local.

Por otra parte, las nuevas circunstancias en España generaron violentas reacciones en muchos lugares de América, entre ellos Nicaragua. En 1811, en la ciudad de San Salvador, hubo un levantamiento contra las autoridades coloniales cuyo objetivo era tanto eliminar las cargas tributarias que pesaban sobre la población como atacar los privilegios de aquellas autoridades. Por tanto, no se pretendía la independencia de la monarquía española. Sin embargo, dicho movimiento se extendió con fuerza hacia Nicaragua, en donde fueron destituidas numerosas autoridades españolas. Este proceso generó algunas formas de organización política autónoma, tales como juntas gubernativas en las ciudades de León y de Rivas, además de cambios en la conformación del Ayuntamiento de Granada al ser expulsados sus miembros españoles.⁵ El Capitán

3 *Ibíd.*, p. 190.

4 *Ibíd.*, p. 191.

5 León y Granada, ciudades fundadas a inicios del siglo XVI por el conquistador Francisco Hernández de Córdoba, alcanzaron un notable crecimiento en los siglos siguientes, al punto que se consolidaron como las dos principales poblaciones. En León residía la mayor parte de la burocracia colonial, dada su condición de capital provincial, además de ser la Sede de la Diócesis de Nicaragua y Costa Rica. Su actividad comercial la realizaba con el norte de Centroamérica, para lo cual utilizaba el puerto del Realejo, situado en el Océano Pacífico. Por su parte, la ciudad de Granada aprovechaba su proximidad con el Lago Cocibolca y el Río San Juan para ejercer un activo comercio hacia el Mar Caribe y el Atlántico. Los cambios administrativos derivados del proceso de las reformas borbónicas, en la segunda mitad del siglo XVIII, delimitaron el ámbito de influencia de ambas ciudades al reconocérseles a cada una como subdelegaciones. Ya para finales del siglo XVIII, los grupos de poder

General de Guatemala, al referirse a los eventos en la ciudad de León, señalaba que los revoltosos actuaban “exagerando su agitación y pretendida adhesión a las novedades”, afirmación con la cual denotaba la influencia liberal en el movimiento.⁶ Aunque la rápida reacción militar de las autoridades coloniales les permitió recuperar el control de la Provincia, el proceso abortado tuvo consecuencias importantes en el devenir histórico nicaragüense. En primer lugar, quienes participaron en el levantamiento de la ciudad de Granada sufrieron una fuerte represión, violentándose así el acuerdo mediante el cual estos habían aceptado rendirse. Sus principales cabecillas fueron condenados a muerte, aunque la pena les fue cambiada por la de prisión. De esta manera fueron enviados encadenados a Guatemala, para ser trasladados luego a España, en donde permanecieron encarcelados hasta 1818. De hecho, el rey Fernando VII había concedido una amnistía en 1817 con motivo de su boda, pero el caso de los granadinos debió esperar un año. Esta situación provocó un cambio en las relaciones de poder a lo interno de la ciudad de Granada, dado que los derrotados fueron sustituidos por otras personalidades.⁷ También, la participación de notables leoneses en esta represión contribuyó a aumentar la animadversión entre sectores dominantes de ambas ciudades. En realidad, el restablecimiento del orden sólo fue el inicio de la última fase del período colonial.

Con la emisión de la Constitución de Cádiz, en 1812, se reguló la práctica del sufragio en los territorios de la Corona. En el caso concreto de Centroamérica, desde Guatemala se giraron instrucciones para organizar las elecciones de los diputados a Cortes, Diputación Provincial y gobiernos locales. Esas fueron exhaustivas hasta en los pequeños detalles, todo con la finalidad, según lo manifestado por sus redactores, de que “las elecciones se hagan con la pureza y justicia que debe presidirlas.”⁸ La preocupación fundamental de quienes las redactaron era que el sistema electoral cumpliera con sus propósitos. Con claridad lo precisaron al señalar en el texto que

“La razón dicta que hombres de quienes depende un nombramiento de tanta trascendencia deben ser superiores a las insinuaciones de la amistad, del parentesco, y del interés privado, perspicaces para penetrar las artes de la intriga, puros, integros, zelosos por el bien general, y capaces de conocer todo el bien, ó el mal que pueden hacer con sus elecciones, y las graves responsabilidades en que se constituyen ante Dios y la patria aventurando sus votos sin tener conocimientos circunstanciados de las personas que elijan, ó dandolos a sujetos menos dignos.”⁹

granadinos, a través de su ayuntamiento, habían solicitado que se aumentara su esfera de administración con la incorporación de los pueblos de Masaya y Acoyapa. En general, es necesario resaltar cómo el surgimiento de esos polos de poder fue un antecedente fundamental de la vida política nicaragüense del siglo XIX. Por supuesto, el proceso desencadenado con la invasión de España se manifestó, en Nicaragua, dentro de este marco. Al respecto, puede revisarse: AVENDAÑO ROJAS, Xiomara. *Elecciones indirectas y disputa de poder en Nicaragua: el lento camino hacia la modernidad*. Grupo Editorial LEA, Managua, 2007. p. 41.

6 ZELAYA, Chéster. *Nicaragua en la Independencia*. EDUCA, San José, 1971. pp. 65 a 75 y 265 a 268.

7 AVENDAÑO. *Óp. cit.*, p. 41.

8 “Instrucción formada de orden de la Junta Preparatoria para facilitar las elecciones de Diputados y Oficios Concejiles (Guatemala, 11 de noviembre de 1812).” En: ESGUEVA, Antonio (comp.). *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*. Tomo 1. Consejo Supremo Electoral, Managua (Nicaragua), 1995. p. 37.

9 *Ibid.*, p. 45.

Por tales motivaciones, se consideraba fundamentales todos los aspectos ligados directamente con la definición de la ciudadanía y el proceso correspondiente de calificación de ciudadanos. Al fin y al cabo, la virtud que suponía esta condición debía manifestarse en las decisiones de quienes la detentaban. Sin embargo, la igualdad proclamada en la Constitución de Cádiz no fue bien recibida por todos, lo cual se evidenciaba aun más durante el proceso de calificación. Según un informe de la época, los indígenas se manifestaron con indiferencia, mientras que los "pardos" (suponemos se hace referencia a los descendientes de negros) aumentaron sus rencores por la condición jurídica de aquellos, en teoría ventajosa. Por supuesto, se afirmaba además que "la casta blanca (...) se resiente y acrimina cualesquiera condescendencia que tanto ofende su amor propio." No en vano, para un notable blanco debió resultar humillante ver su nombre en una misma lista junto al de algún indígena o de alguna persona del común. En síntesis, fueron los primeros pasos firmes hacia la consolidación de lo que Pierre Rosanvallon llama "el universo de los individuos."¹⁰ En general, se resaltaban las consecuencias de un cambio abrupto en los imaginarios sociales de entonces, herederos de un sistema colonial de larga data pero que daba sus últimos aleteos. De todas formas, algunos de sus rasgos pervivieron todavía décadas después. Los miembros de la diputación provincial de Nicaragua y Costa Rica manifestaron con sorpresa:

"Es increíble el germen de disgustos y dificultades que producen las calificaciones de ciudadanos, y puede asegurarse, que la discordia no tiene para estos países una tea más eficaz para hacer sentir los efectos funestísimos de su destructor influjo."¹¹

La organización jurídico-política establecida con la Constitución representó, en efecto, una novedad. Las condiciones sociales presentes en la Nicaragua de principios del siglo XIX (como en el resto de Centroamérica) se tradujeron en un conjunto de dificultades materiales para cumplir debidamente con el proyecto político elaborado en Cádiz. El universo jurídico no concordaba con la realidad social, ante lo cual aquel no tenía una plena aplicación. Esto se le informó al Rey con motivo del restablecimiento, en 1820, del orden constitucional:

"Así pues existen Pueblos que no hay quien sepa escribir, raros que entiendan el idioma Castellano, e imposible ejecutar las nuevas instituciones, ni menos responder sobre contribuciones, pues absolutamente tiene nada en particular, siendo su situación miserabilísima..."¹²

Finalmente, el proceso constitucional desarrollado en Cádiz estableció también una nueva organización jurídico-política. En efecto, las provincias de Nicaragua y Costa Rica fueron reunidas en una Diputación Provincial, órgano colegiado cuyos miembros

10 Más aun, señala este autor: "*Elle introduit un point de non-retour. Elle affirme un type d'équivalence de qualité entre les hommes, en rupture complète avec les visions traditionnelles du corps politique.*" ROSANVALLON, Pierre. *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris, Éditions Gallimard, 2002. p. 15.

11 "Informe que rindiera la Diputación Provincial de Nicaragua y Costa Rica a Su Magestad Fernando VII, sobre las razas y castas que habitan el país (22 de noviembre de 1820)." En: ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 260.

12 *Ibid.*, p. 261.

eran electos popularmente. El procedimiento electoral significó la agregación temporal del Partido de Nicoya a Costa Rica, dada la necesidad de alcanzar la cantidad mínima de población para elegir diputados a Cortes. Este aspecto sirvió de antecedente a la posterior anexión de aquel territorio al Estado costarricense, y resultó una fuente de muchos conflictos entre ambos países una vez alcanzada la Independencia.

La Independencia:

violencia y primeras formas de organización política

Las primeras noticias de la Independencia llegaron a la ciudad de León, capital entonces de la *Diputación Provincial de Nicaragua y Costa Rica* (como lo había sido de la Provincia de Nicaragua durante toda la Colonia), el 22 de setiembre de 1821. Dicho evento fue tan inesperado que, en la propia ciudad de Guatemala, quienes suscribieron el acta que la proclamó, el 15 de setiembre de ese año, lo hicieron por presión del pueblo movilizado por algunos liberales llamados *fiebres*.¹³ De la sorpresa se pasó a la incertidumbre. Los sectores principales de los pueblos nicaragüenses no habían desarrollado un proyecto de Estado, además que la dinámica colonial había generado desconfianzas y conflictos entre las principales ciudades. En León, las autoridades oficiales y eclesiásticas levantaron un acta, el 28 de setiembre, en donde recomendaron a los pueblos de Nicaragua y de Costa Rica independizarse por completo de Guatemala además de acordar:

"La independencia del gobierno español, hasta tanto que se aclaren los nublados del día y pueda obrar esta Provincia con arreglo a lo que exigen sus empeños religiosos y verdaderos intereses."¹⁴

Esta postura, que era la de la vieja burocracia y los sectores beneficiarios del sistema colonial, fue la única reacción posible ante la revolución que implicó la nueva situación. Dichos sectores manifestaron, así, una esperanza no poco disimulada frente a la eventualidad de una reacción monárquica, o bien ante una posible reversión de los eventos por otras causas. Ante la actitud de las autoridades de León, desde Guatemala se promovió la creación de una Junta subalterna en la ciudad de Granada, independiente de aquellas.¹⁵ Las instrucciones para su constitución se dictaron por acuerdo del 22 de noviembre de 1821, donde destaca el carácter transitorio que se le otorgó. Sin embargo, debe resaltarse que su organización correspondía plenamente a la de un gobierno propio, dentro del cual se reconocía una representación a los otros pueblos que se le adhirieran. Esta se organizó, en los hechos, como una unidad política independiente de cualquier otra autoridad. Es decir, su funcionamiento se rigió exclusivamente por la organización establecida a lo interno, sin depender de ninguna autoridad superior.

13 GAMEZ, José Dolores. *Historia Moderna de Nicaragua*. 2° edición, Managua, Fondo de Promoción Cultural-BANIC, 1993. pp. 23-24.

14 ESGUEVA. *Óp. cit.*, p. 112.

15 GAMEZ. *Óp. cit.*, pp. 45-46.

De esta forma, las noticias sobre la Independencia generaron, en la ciudad de Granada, una reacción distinta a la de León. En aquella, sus principales dirigentes la aceptaron y se acogieron al liderazgo asumido por Guatemala. Tal actitud era una forma de librarse del predominio leonés y, consecuentemente, alcanzar autonomía política. Lejos de sentar las bases para el desarrollo de un nuevo sistema constitucional, el proceso político nicaragüense reflejó una persistente balcanización. Esto supuso la inviabilidad para construir un Estado en el territorio de la antigua diputación provincial. Uno de sus miembros, Costa Rica, dio pasos firmes en el proceso de construcción de un Estado independiente, al punto que, ya en diciembre de 1821, había proclamando, con carácter provisional, su propia Carta Fundamental.¹⁶ A pesar de algunos tropiezos, este proceso fue exitoso, y sus élites lograron desarrollar en paz un modelo agroexportador cafetalero que los insertó al mercado mundial. Gracias a esto, en pocos lustros dinamizaron su economía y transformaron al país. El caso de Nicaragua fue diferente. Las turbulencias internas de naturaleza localista, que su vecino del sur pudo superar con relativa prontitud, crecieron de manera desmedida al punto que, con matices distintos, persistieron todavía a finales del siglo XIX.

En tal sentido, uno de los factores que afectó seriamente el desarrollo de un Estado de Derecho fue la primacía del localismo, donde los centros de población prácticamente actuaron como ciudades-estado. De hecho, con la Independencia, la soberanía no fue delegada directamente por la monarquía a un Estado nicaragüense, sino que la asumieron directamente los pueblos del territorio. Esto establecía límites a cualquier acuerdo para lograr un gobierno único.¹⁷ Las identidades populares fueron locales y el ejercicio de la autoridad la ejercieron juntas gubernativas, también locales, sin dependencia real o subordinación a una autoridad superior. Durante casi los dos primeros lustros de vida independiente, no era posible identificar en Nicaragua algunos de los atributos característicos del Estado. Por ejemplo, la acuñación de las primeras monedas se hizo bajo la autoridad de juntas gubernativas de las ciudades de El Viejo, de Granada, y de León y no por instrucciones de un gobierno central nicaragüense.¹⁸ La unidad de la antigua provincia sólo lo fue en un sentido nominal. Desde sus orígenes, el proceso de construcción del Estado fue empinado y manifestó, constantemente, elementos que orientaron más hacia su desaparición que en favor de su consolidación. Esta primacía del localismo reflejaba, en realidad, los intereses de grupos particulares. Durante la

16 La misma denominación del texto así lo refleja: *Pacto Social Fundamental Interino de la Provincia de Costa Rica*. Sobre el contexto de su origen y desarrollo ver: SAENZ CARBONEL, Jorge. *El despertar constitucional de Costa Rica*. San José, Editorial Libro Libre, 1985.

17 Esto mismo es lo que manifiesta Annino para el caso mexicano: ANNINO, Antonio. "Ciudadanía «versus» gobernabilidad republicana en México." En: SABATO, Hilda (coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999. pp. 78-79.

18 DE LA CRUZ SEGURA, Oscar. *Macuquinas de Nicaragua*. San José (Costa Rica), Litografía J.D.C., 2003. ES posible que también se acuñara moneda en la ciudad de Managua, lugar donde se había establecido una junta de gobierno con refugiados procedentes de la ciudad de Granada.

Colonia, se inscribieron en el ámbito de las ciudades principales, y de acuerdo a las condiciones que brindaba el contexto propio de ese sistema. Pero la inesperada Independencia generó inestabilidad e incertidumbre, y las actuaciones de los actores políticos fue el resultado de decisiones tomadas sobre la marcha y conforme a los intereses particulares de cada facción. Estos fueron tan diversos e intensos que al diplomático holandés Jacobo Haefkens, a fines de la década de 1820, le resultó difícil identificar las múltiples causas que le dieron origen. Con evidente frustración escribió:

“Los disturbios en el Estado de Nicaragua son de tal modo complicados, y la dificultad de recabar alguna noticia sobre ellos que no esté totalmente mutilada por el partidismo tan difícil, que apenas es posible formarse una idea cierta de los sucesos que han devastado a tan bello país.”¹⁹

En general, la inestabilidad política retrasó el despertar constitucional. En efecto, fue hasta 1826 que este país contó con su primera Constitución Política. Desde la Independencia, el país se había visto sumido en una guerra entre los partidarios del Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide y quienes seguían a Guatemala en su proyecto republicano. La invasión del general Vicente Filísola a Centroamérica, en 1822, doblegó a los guatemaltecos, quienes debieron aceptar la adhesión al proyecto imperial. Sin embargo, tanto en Nicaragua como en otros lugares del Istmo, persistieron con fuerza los republicanos opuestos a seguir la ruta marcada desde México. En el caso nicaragüense, esta resistencia fue encarnada por el granadino Cleto Ordóñez, caudillo popular con grandes dotes de organizador. Por su parte, las antiguas autoridades coloniales, cuya sede se encontraba en la ciudad de León, pretendieron conservar sus privilegios jurando lealtad al Imperio. Este conflicto entre republicanos e imperialistas permitió que también se manifestaran a plenitud los rencores surgidos de las revueltas de 1811. Así, la Independencia otorgó a los rebeldes granadinos de aquella época la oportunidad de saldar viejas cuentas con sus antiguos represores, los beneficiarios del poder colonial en León. Sin embargo, el conflicto que se inició no era una lucha entre ciudades sino entre grupos con aspiraciones e intereses diversos y contrapuestos. De ahí que al interior de cada una de las principales poblaciones no hubo una posición unánime sobre el rumbo a seguir. Tanto en León como en Granada, había partidarios del Imperio y enemigos de éste. Al respecto, un testigo de la época le describió a una alta autoridad guatemalteca lo que sucedía en la ciudad de Granada:

“A mi llegada a esta [Granada], donde creía venir a gozar de las ventajas consiguientes a nuestra independencia, me encontré con la ciudad dividida en dos bandos, unos por León y otros por esa [Guatemala]. El primero lo encabezaban los Chamorros, Bermúdez y los monárquicos perros de los nobles, todos los clérigos y entre los principales con gran entusiasmo, nuestro comendador Barrios y su hermano Valerio, todos de cabo a rabo eternos panegiristas de la monarquía ideal de Méjico, menguados y miserables aduladores del gobierno de León de Miguel

19 HAEFKENS, Jacobo. “Memorias de un diplomático.” En: ARELLANO, Jorge Eduardo. *Nicaragua en el siglo XIX: Testimonio de funcionarios, diplomáticos y viajeros*. Managua, Colección Cultural de Centroamérica, 2006. p. 44.

1. El otro bando, que es el popular, la encabezaron las autoridades del Cabildo; y este es el de Guatemala..."²⁰

Esta misma división la confirmaba Víctor de la Guardia, miembro de la junta provisional de Granada. Este acusaba a todo el clero y a cinco familias principales de la ciudad de apoyar las pretensiones imperialistas, mientras que las autoridades y la mayor parte de los vecinos pretendían que dicha ciudad se mantuviera como provincia independiente. Todo esto provocaba un notable estado de agitación.²¹ La Independencia inesperada, los eventos externos y los diferentes proyectos entre los sectores políticos nicaragüenses generaron una situación de crisis. Pero ésta, lejos de canalizarse por mecanismos pacíficos, evidenció las dificultades que tuvieron esos sectores para llegar a acuerdos. La violencia militar fue la vía adoptada. Las viejas autoridades coloniales tomaron la iniciativa al atacar a la ciudad de Granada. Esta actitud denota la misma inflexibilidad de una década antes, aunque la nueva coyuntura hizo que las condiciones fueran diferentes. En efecto, el Imperio tenía sus propios problemas en México, y la fuerza armada encabezada por el general Filísola era relativamente débil para lograr imponerse, sin dificultades, en todo el Istmo. De ahí que, por esta vez, la guerra interna en Nicaragua no se iba a resolver con la presencia de tropas extranjeras, tal como sí había sucedido en 1812. Fue la caída misma del Imperio, en 1823, lo que detuvo la lucha.

Conforme a lo anterior, puede identificarse el marco inicial dentro del cual la modernidad política comenzó a adoptarse. El constitucionalismo de Cádiz fue su antecedente inmediato, y los años de vigencia de su Carta Magna, en la provincia de Nicaragua (1812-1814 y 1820-1821), pueden verse como una fase de experimentación. Con la Independencia, las condiciones aparentaban variar radicalmente. Ahora, su desarrollo dependía mayormente de los factores internos del país, lo cual se consolidó con la desaparición del Imperio de Iturbide. De hecho, este evento fue la ruptura definitiva con los modelos absolutistas, lo cual estableció un contexto aparentemente favorable para que pudiera darse el despertar constitucional nicaragüense. No obstante, el conflicto entre republicanos e imperialistas, origen de la primera guerra civil en la Nicaragua independiente, refleja la complejidad de la vida política nicaragüense. La persistencia del conflicto retrata la dificultad que los diversos actores tuvieron para establecer negociaciones y generar consensos. La falta de reconocimiento al disenso se manifestó, entonces, en la imposibilidad de alcanzar un pacto constitucional común.

Cuando las noticias de la caída del emperador mexicano Iturbide llegaron a la ciudad de León, fue convocada una reunión para determinar el camino a seguir. El acta

20 Carta de Manuel Zelaya, en Granada, a Felipe Molina, miembro de la Junta Gubernativa Superior en Guatemala (4 de diciembre de 1821). Citado por: GAMEZ. *Óp. cit.*, pp. 48-49.

21 Carta de Víctor de la Guardia, Jefe Político Subalterno de Granada al Jefe Político Superior de Guatemala (22 de febrero de 1822). Citado por: ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 134.

levantada describe que concurrió "... la Excelentísima Diputación Provincial con asistencia del Ilustre Ayuntamiento, empleados y prelados, con gran parte de este vecindario y concurso de un pueblo numeroso"²². El imaginario corporativista imperante limitaba el ascenso del ciudadano creado en Cádiz. La visión de un individuo detentador de derechos políticos parecía, en ese momento, ser aun más una figura jurídica que una realidad derivada de prácticas sociales ligadas a la política. Todavía era muy temprano para cambiar esta situación.²³ Al respecto, valga hacer la observación, la acusación de "fiebres" con la cual se catalogaba a quienes pretendían una participación más directa del pueblo en la política, no era otra cosa que una forma despectiva de identificar lo que, precisamente, era la manifestación plena de la modernidad. En tal sentido, el imaginario tradicional estuvo presente durante la primera mitad del siglo XIX y coincidió con la primacía que tuvo el localismo. Esta relación no es completamente fortuita, más bien puede establecerse alguna influencia entre ambos aspectos. La ciudad y su entorno era el ámbito geográfico al cual se circunscribía el sentido de pertenencia de la población. El territorio del futuro Estado de Nicaragua todavía no definía una nueva comunidad. La nación nicaragüense era, por tanto, la gran ausente. La persistencia de imaginarios tradicionales favoreció, en ese momento, la sobrevivencia del localismo y de las formas de representación corporativistas, y limitaron el desarrollo de la ciudadanía y del Estado nicaragüense en general. El Tratado de Masaya, mediante el cual se pactó el cese de hostilidades en Nicaragua, es a la vez un documento que retrata las serias dificultades para establecer una forma de organización política unificada. Los negociadores de las dos partes, "para ajustar los tratados de unión, paz y tranquilidad recíproca de ambos gobiernos", entre otras cosas acordaron "que los pueblos son libres de adherirse a uno u otro Gobierno, sin que se les exija u obligue de manera alguna a prestar obediencia (...)" y "que ambos gobiernos se auxilien recíprocamente para sostener su independencia absoluta de todo Gobierno." El Tratado establecía, además, la eventualidad de un "Congreso General de la Provincia".²⁴ En apariencia, quedaban sentadas las bases para crear un nuevo Estado.

No obstante, la cultura política imperante entre las élites se inscribía en una falta de respeto al disenso, reflejada en la práctica de imponerse por encima de negociar. De hecho, no fue extraño el uso posterior de la fuerza para obligar a algunas municipalidades a unirse a uno u otro gobierno. El caso más dramático fue el de Rivas, denominada por entonces Villa de Nicaragua, que originalmente se había adherido a Granada y luego revocó tal decisión para unirse a León. La reacción militar de los granadinos contra

22 "Acta de Orfandad" (17 de abril de 1823). En: ESGUEVA. *Óp. cit.*, p. 159.

23 Así, por ejemplo, el acta del cabildo de la ciudad de Masaya (2 de octubre de 1821), convocado para resolver sobre la Independencia, describe que los asistentes a aquel fueron el Ayuntamiento, el clero y varios vecinos. ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 103.

24 "Tratado firmado en Masaya, declarando suspendidas las hostilidades entre León y Granada (26 de abril de 1823)." En: ESGUEVA. *Óp. cit.*, pp. 163-164.

los rivenses dio paso a una nueva guerra. Así, quedó a un lado la convocatoria prevista para una asamblea constituyente.²⁵ Lejos de consolidar un pacto para la formación de un Estado, los diversos actores políticos se condujeron en la dirección contraria. La superación del conflicto entre imperialistas y republicanos dio paso a uno más profundo entre sectores liberales más radicales, llamados "fiebres", y aquellos reconocidos socialmente por una condición económica más alta.²⁶

En Granada ya existía un fuerte caudillismo popular a través de Cleto Ordóñez. En León, por el contrario, fueron las viejas autoridades coloniales las que conservaron el poder. No obstante, como consecuencia de la caída de Iturbide, se levantó un movimiento popular en esta ciudad que desplazó a los imperialistas. El resultado fue la conformación de una nueva Junta gubernativa, la cual suscribió con Granada, en 1823, el citado Tratado de Masaya. Nos interesa destacar acá esta forma de gobierno local y, sobretodo, los mecanismos de elección ligados a ella, máxime que se organizó también en varias ciudades del país. En sí, refleja las múltiples dificultades que se presentaron en Nicaragua para consolidar un sistema constitucional, además de manifestar ciertos rasgos de la cultura política de sus élites. Los conflictos a lo interno de las ciudades de León y Granada, manifestados por tentativas de rebelión (algunas exitosas) contra las Juntas y por persecuciones contra los opositores, provocaron que muchas familias de mayor poder económico huyeran hacia otras ciudades de Nicaragua. En su gran mayoría, los exiliados habían simpatizado con la causa imperial.²⁷ Como resultado final, en la ciudad de Managua se constituyó una Junta Gubernativa con personas procedentes mayoritariamente de Granada, mientras que, en la ciudad del Viejo, meses después, se formó otra bajo el control de ricos leoneses desplazados de su ciudad. Todas esas juntas fungieron como gobiernos independientes, cada uno con su propio ejército, y la mayoría con su propia moneda, los cuales representaron, a la vez, los intereses de diferentes grupos sociales.²⁸

¿Cual fue el procedimiento utilizado con la finalidad de elegir a las diferentes Juntas Gubernativas? En realidad, diversas fueron las circunstancias que les dieron origen. La primera junta gubernativa de Granada fue elegida por un conjunto de representantes de distintos ayuntamientos.²⁹ Otras fueron el resultado de cabildos abiertos o de golpes

25 ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 180.

26 En el lenguaje de la época, los sectores más liberales eran identificados como fiebres, anarquistas y cletinos mientras que a los más conservadores se les llamaba opresores, serviles, godos, retrógrados e imperiales. Otros conceptos no identificados son chapeollo y supelco. PEREZ, Jerónimo. *Obras Históricas Completas*. Managua, Colección Cultural Banco de América, 1975. Páginas 501 y 516 y ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 288.

27 PEREZ-BALTODANO, Andrés. *Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*. Managua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica-Universidad Centroamericana, 2003. pp. 137-139.

28 Sobre las monedas acuñadas por dichas juntas puede consultarse: DE LA CRUZ, Oscar. "Primera moneda y primer resello de Nicaragua." En: *Numismática Latinoamericana*. www.numismaticacr.com.

29 La diversidad de pueblos representados refleja el ámbito geográfico de influencia de Granada. La lista de representantes era Manuel Antonio de la Cerda (Granada), Andrés Vega (Masaya), Juan Pico (Nicoya, suplente), Domingo Cabrera (Acoyapa), Mauricio Gómez (Teustepe), Eusebio García (Camoapa), Víctor Aragón

militares.³⁰ Incluso, en la misma ciudad de Granada se formó una junta en un cabildo abierto convocado como consecuencia de un golpe. Hubo algunos levantamientos cuya finalidad era convocar un cabildo para nombrar inmediatamente una Junta de gobierno, mientras que otros ni siquiera lo habían previsto pues, de antemano, se había decidido quienes serían los integrantes de la Junta. En general, la vía militar primó, lo cual se explica por las circunstancias de guerra civil e inestabilidad de entonces.

No obstante, nos interesa repasar brevemente la figura del cabildo abierto, que implica un proceso de convocatoria, debate y nombramiento de autoridades. En tal sentido, sirve de antecedente para el estudio de los procesos electorales. El cabildo abierto poco tenía que ver con la modernidad política, pues representaba una forma colectiva de delegar la autoridad. En ella, los actores sociales funcionaban de acuerdo a los imaginarios de la época y a los roles de cada cual, lo que permitía una primacía de los notables de la ciudad y un papel secundario del pueblo. En síntesis, reinaba la desigualdad.³¹ Así, prevalecieron las formas tradicionales a pesar de la circulación de las ideas liberales. Aunque sabemos de la realización de dos cabildos abiertos, uno en León y otro en Granada, desconocemos el procedimiento utilizado para nombrar las juntas de Managua y El Viejo. En León, el cabildo se realizó en respuesta a una solicitud escrita, dirigida a la Diputación Provincial y al Ayuntamiento, y posiblemente suscrita por personas de gran influencia social. En éste, realizado el 16 de abril de 1823, se nombró una Junta que sustituyó a las autoridades imperiales una vez conocida la caída de Iturbide. Por su parte, el cabildo efectuado en Granada fue consecuencia de un golpe militar, y sus organizadores pretendieron legitimarse con su realización. La poca información disponible describe algunos aspectos de esa actividad. Se buscaba que esta fuera presidida por algún notable de la ciudad, sobre todo que tuviera un papel político de gran relevancia. De esta forma, su presencia otorgaba una mayor legitimidad a la reunión, aunque eran otras las personas que controlaban de hecho la toma de decisiones. En efecto, estas se sentaban a la par del presidente, en una parte alta, mientras que otras personas de relevancia social se sentaban en bancos dispuestos frente a la mesa principal pero a un nivel más bajo. El resto del pueblo se encontraba más alejado. Tras la exposición de los puntos a tratar, y de algún debate, se nombraba a la Junta Gubernativa. En el caso de la reunión en Granada, esta fue manipulada por el futuro Jefe de Estado Manuel Antonio de

(Comalapa), Gabriel Membreño (Nindirí) y Cesario Nicaragua (Santa Catarina y San Juan). ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 118.

30 No siempre los planes de rebelión tuvieron éxito. Además, estos eran ejecutados por sectores radicalmente distintos y en diferentes momentos. Un caso interesante es el de la ciudad de León. En noviembre de 1823, el obispo García Jerez, junto a varios vecinos principales y eclesiásticos, encabezaron un levantamiento que pretendía nombrar una Junta presidida por el mismo obispo, pero que fracasó. Meses después, en julio de 1824, fueron los sectores más liberales quienes lo intentaron, esta vez con éxito. En efecto, estos lograron destituir a la Junta Gubernativa, nombrar otra y aliarse con el caudillo granadino Ordóñez. *Ibíd.*, pp. 189 y 211.

31 *Ibíd.*, p. 170.

la Cerda (quien dictó las actas) y del caudillo militar Cleto Ordóñez. A pesar de las diferencias que puedan encontrarse entre los cabildos abiertos, pareciera que la unanimidad fue su tónica. Las manifestaciones de uno de los principales caudillos de la época así lo sugiere: "Jamás los votos de Asamblea alguna han sido tan uniformes; la opinión, esta soberana del mundo, estaba ya preparada."³²

Las alianzas militares no tardaron en surgir. Así, las juntas de Granada y de León se enfrentaron a las de Managua y El Viejo. Esta experiencia resulta interesante pues retrata, en su forma más cruda, las dificultades que se presentaron, durante todo el siglo XIX, para alcanzar un sistema político estable y sustentado en formas democráticas. Cada Junta pretendía incluir dentro de su esfera de influencia a la mayor parte de pueblos, los cuales se incorporaban a través de la decisión tomada por sus respectivos ayuntamientos. No existía todavía una intención clara de todos los actores por organizar un Estado en el territorio de la antigua provincia de Nicaragua. De hecho, la Junta de Granada le propuso a la de Costa Rica, en 1823, formar un gobierno unificado. Al año siguiente, el jefe del ejército granadino, Cleto Ordóñez, proponía que Granada se constituyera como una provincia aparte dentro de la naciente República Federal.³³ En general, la existencia simultánea de dos gobiernos dentro del territorio nicaragüense continuó reflejándose en las décadas siguientes. Tal situación se presentó en el contexto de una guerra civil³⁴ donde cada gobierno reclamaba ser el único legítimo y, en tal sentido, pretendía encarnar con exclusividad la soberanía del Estado. Este problema ya fue analizado por Sonia Alda Mejías para el marco centroamericano.³⁵ Esta autora plantea que, si bien las elecciones fueron un mecanismo para alcanzar la legitimidad en el ejercicio del poder, las revueltas armadas contra los diversos gobiernos del Istmo tomaban como justificación la defensa del sufragio y la libertad contra las tiranías. En otras palabras, las insurrecciones pretendían tener un propósito restaurador, conforme a los postulados pactistas, enfrentando el supuesto abuso de los gobernantes del poder perteneciente al pueblo. Así, la resistencia a la tiranía era el principio esbozado por los revoltosos ("revolucionarios" según el lenguaje de la época) para justificar el movimiento armado y buscar su legitimación.

Esa interpretación se ajusta plenamente a la realidad política nicaragüense del siglo XIX, y permite comprender, por lo demás, las particularidades de su cultura política.

32 *Ibid.*, pp. 159 y 170.

33 *Ibid.*, pp. 177 y 199.

34 Lo normal era que los grupos que se rebelaban organizaban un nuevo gobierno con sede en alguna de las ciudades principales. En situaciones extremas, hubo hasta tres gobiernos, como sucedió en 1856, en el marco de la guerra civil donde el filibustero William Walker se proclamó presidente mediante unas cuestionables elecciones. ESGUEVA, Antonio. *Conflicto y paz en la historia de Nicaragua*. Managua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, 1999. pp. 47-48.

35 MEJÍAS, Sonia. "El derecho de elección y de insurrección en Centroamérica. Las revoluciones como medio de garantizar elecciones libres, 1838-1872." En: MALAMUD, Carlos y DARDE, Carlos. *Violencia y legitimidad política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*. Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 2004. pp. 115-142.

Independientemente de los criterios para sustentar el ejercicio del poder, o bien la rebelión contra éste, el proceso histórico del país retrata una constante dificultad de sus élites para acceder a negociaciones y llegar a acuerdos. De hecho, ante la ausencia de los anteriores dirigentes imperialistas, el conflicto que se inició en 1824 enfrentó, esta vez, a antiguos aliados. Si bien caudillos como Cleto Ordoñez y el Obispo García Jerez, representantes de los grupos en lucha, retratan los dos extremos ideológicos y sociales, la lucha se sustentaba fundamentalmente en intereses facciosos. Como lo indicaba un periódico guatemalteco:

“Se ha derramado sangre en Nicaragua; pero no es seguramente el origen de este mal lamentable la resistencia de algún partido a la independencia absoluta, ni al sistema libre de un gobierno republicano popular representativo; no es porque algún partido se resista a entrar en el pacto federal; no es porque el establecimiento de la constitución haya encontrado oposiciones. Es guerra de intereses y de pasiones; es guerra de pueblo a pueblo, de familia a familia, de persona a persona.”³⁶

El establecimiento de la paz y el ingreso de Nicaragua en la República Federal de Centroamérica solamente fueron posibles gracias al envío de tropas salvadoreñas al mando de Manuel José Arce.³⁷ Esta intervención, que tuvo como antecedente la de 1811, refleja otra constante en la historia nicaragüense hasta el presente. Los conflictos internos tuvieron un fuerte componente extranjero. En otras palabras, muchas de las innumerables guerras que se libraron involucraron a gobiernos y grupos armados de otros países. Normalmente, los ejércitos rebeldes se constituían en el suelo de los Estados vecinos, principalmente Honduras y El Salvador, y sus gobiernos financiaban parcialmente la revuelta. Esto se explica por las particularidades de la política intercentroamericana, la cual giró en torno a los diversos proyectos de unión del Istmo. Una vez desaparecida la República Federal, en 1840, hubo diversas tentativas de los grupos llamados “liberales” por reconstituirla, ante lo cual los “conservadores” e Inglaterra trabajaron insistentemente por evitarlo. De ahí que las alianzas regionales se desarrollaron sobre la base del apoyo a los aliados respectivos según favorecieran o no dicha unión. Por supuesto, la intervención directa de ejércitos de uno o varios países también fue una práctica corriente. De todas maneras, lo que pareciera una cuestión de principios era, en realidad, una forma de garantizar aliados externos para sobrevivir ante el infortunio político y contar con una base de apoyo para alcanzar el poder. Así, por ejemplo, entre las décadas de 1840 a 1860, es posible identificar una red de caudillos, cuyo origen se remonta a los miembros del ejército de Francisco Morazán llamados “los coquimbos”. Su propósito era la reconstrucción de la República Federal. De ella formaron parte los nicaragüenses Francisco Castellón, Bernabé Somoza, José María Valle y Máximo Jerez, el hondureño Trinidad Cabañas, el salvadoreño Gerardo Barrios y, muy posteriormente, el guatemalteco Justo Rufino Barrios.

36 *EL INDICADOR* (Guatemala), N° 16, 31 de marzo de 1825, página 65. Citado por: ZELAYA. *Óp. cit.*, p. 241.

37 ZELAYA. *Óp. cit.*, pp. 235-239.

El general Arce, quien se constituyó temporalmente como el hombre fuerte de Nicaragua, logró manipular la situación en su favor al alcanzar que la totalidad de los electores nicaragüenses votaran por él en las elecciones para presidente de la República Federal. De todas formas, su presencia favoreció la realización de la primera asamblea constituyente del país y la emisión de la Carta fundamental de 1826. Esta, plagada de enunciados liberales, se adecuó a la forma de organización federal, donde cada Estado redactó su propia Constitución. El establecimiento de una división de poderes, la organización interna del territorio y la regulación del sistema electoral son manifestaciones de un proyecto político liberal que logró plasmarse en las normas jurídicas pero encontró serias limitaciones para nacer en la vida política. En efecto, la guerra civil que se inició en el mismo año de 1826 provocó que aquella Constitución Política realmente no tuviera vigencia durante casi cuatro años.³⁸ Aunque los caudillos reclamaron su legitimidad sobre la base del texto constitucional, el ejercicio respectivo del poder generalmente violentó sus disposiciones. Así, la norma legal se convirtió más en un pretexto que en una regla a cumplir. Más allá de las dificultades políticas para consolidar un marco institucional, el conflicto entre caudillos tuvo serias consecuencias en la vida social y económica del país. Un relato del viajero holandés Jacobo Haefkens, testigo privilegiado de esa época, muestra con crudeza los rigores de la inestabilidad:

“Las acciones bélicas, mientras tanto, eran lo de menos entre las calamidades que azotaban a este desgraciado país. Terribles impuestos que gravaban sobre la gente adinerada; robos de ganado en sus haciendas, que en estas regiones constituye prácticamente su único patrimonio; el descuido de la agricultura; la paralización del comercio y sobre todo un despotismo que no se amedrentaba ante la comisión de cualquier crimen. Todo esto sembraba desesperación, desolación y degeneración moral por todas partes.”³⁹

Desde 1826 hasta finales de 1829, Nicaragua experimentó los rigores de la guerra civil. Si bien la violencia armada fue una constante durante todo el siglo XIX, debe destacarse que la primera década de vida independiente correspondió, en la realidad, a un período de anarquía. Los historiadores han identificado de esta forma la primera etapa de vida independiente hasta 1858. No obstante, es necesario destacar esa primera década por cuanto fue en ella cuando se manifestó, con mayor fuerza, la inestabilidad del país y la debilidad del Estado. Prácticamente se vivió en un estado permanente de guerra. El nuevo orden constitucional pudo dar sus primeros pasos gracias a otra intervención del ejército federal. En efecto, la llegada al poder del hondureño Dionisio Herrera, en 1829, significó una ruptura con la anarquía imperante hasta entonces. Eso marcó el inicio de un tímido proceso de construcción nacional y de fortalecimiento del Estado. A pesar de las guerras civiles y de las limitaciones para alcanzar consensos, el proceso

38 Como lo indica Pérez-Baltodano: *“Con esta Constitución [de 1826] surgió en Nicaragua un «país legal» democrático y constitucional -formalmente organizado como un Estado Nacional-, y un «país real», social, política y económicamente desintegrado, organizado dentro de las estructuras del Estado Conquistador.”* PEREZ-BALTODANO. *Óp. cit.*, pp. 146-147.

39 HAEFKENS. *Óp. cit.*, p. 49.

político comenzó a alcanzar una mejor definición en relación con los grupos en pugna y sus intereses correspondientes. No obstante, la debilidad institucional fue todavía evidente durante las décadas siguientes, por lo cual guerra y elecciones convivieron estrechamente. No en vano, el período constitucional que finalizó en 1838, y que dio lugar a la emisión de una nueva carta magna, desembocó en la presencia más activa de caudillos militares en los asuntos públicos.

Los primeros pasos: las elecciones de los supremos poderes y la violencia política

La situación de inestabilidad y violencia que vivió Nicaragua en sus tres primeros lustros tiende a ocultar la realidad ligada a la práctica de procesos electorales en esa misma época. Si bien las fuentes proporcionan escasa información sobre su puesta en práctica a nivel local, por ejemplo con las elecciones parroquiales, sí reflejan suficientemente tanto su existencia como su constante puesta en práctica. Así, a pesar de los conflictos armados y de otras manifestaciones de violencia, el sufragio estuvo presente como recurso de legitimación para el ejercicio del poder. Prueba de ello es el nombramiento de las primeras juntas gubernativas, lo cual se hizo dentro del marco del sufragio. Desde entonces, se convocaba a los ciudadanos a través de carteles situados en lugares públicos, y la normativa que regulaba las elecciones era la misma que rigió con el proceso constitucional gaditano.⁴⁰ De esta forma, elecciones y conflicto bélico convivieron en un matrimonio forzado y fallido, cuyos momentos de crisis generaron consecuencias de gravedad para el país. Un primer aspecto es la relación entre los procesos electorales y la violencia armada. ¿De qué manera se manifiesta tal nexo? La respuesta a esta pregunta resulta crucial para la comprensión del sistema político nicaragüense del siglo XIX, pues la práctica del sufragio supone una serie de valores, fundamentalmente el uso de mecanismos pacíficos para la solución de los conflictos políticos y la primacía del individuo ciudadano. No obstante, la cultura política de las élites en Nicaragua, relacionada con la falta de voluntad (o la dificultad) para establecer negociaciones y llegar a acuerdos, se tradujo en su marcada incapacidad para hacer un uso adecuado del sufragio como medio para dirimir los propios conflictos. Es por eso que la celebración de elecciones no condujo a la finalización de estos, o al menos a su aplacamiento, sino que, por el contrario, se convirtieron en detonantes de la violencia bajo situaciones de crisis.

El primer caso que nos permite ejemplificarlo fue la elección de Juan Argüello como primer jefe de Estado, en 1826. Con la emisión de la nueva Constitución Política, y la renuncia del anterior primer jefe Manuel Antonio de la Cerda, el proceso electoral

40 Por ejemplo, el acta del 10 de mayo de 1823, donde la Junta Provisional Gubernativa de la ciudad de León convocaba a elecciones de autoridades locales y diputados de la asamblea constituyente, tomaba como base el Reglamento de las Cortes del 23 de mayo de 1812 y la misma Constitución de Cádiz de 1812. Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Serie Provincial Independiente n°445 folios 4-4v.

realizado pretendía legitimar al nuevo gobierno.⁴¹ La contienda electoral entre Argüello y José Sacasa fue, de cierta forma, la expresión del choque de intereses sociales y económicos de las élites; por un lado, quienes pretendían una transformación de las estructuras heredadas de la Colonia; y por el otro, quienes aspiraban a conservarlas. El conflicto político estaba sumergido en un clima de belicosidad, que aunque no se reflejara en una lucha militar abierta, sí contenía en el debate un carácter intransigente y reflejaba una permanente desconfianza. La ausencia de respeto al disenso era su característica fundamental. Dentro de este marco, y en el contexto de una fuerte crisis política, el proceso electoral necesariamente se tornaba en la fase previa a la violencia armada. Por eso, el simple contacto con los electores se traducía en intriga y las aspiraciones personales eran catalogadas como intentos de división. El discurso tendía a la búsqueda de la unanimidad y a desacreditar la discrepancia; así, se acusaba a los rivales de buscar la ruina del Estado, pues su elección sólo podía causar males y desgracias al país.⁴² Los enemigos de Argüello lo retrataban en sus mensajes a los ciudadanos:

“Conciudadanos: este mismo [Juan Argüello] es el que ha puesto en acción todos los recursos y ardidés para perpetuarse en el mando por medio de una reelección que repugnan los mismos Pueblos que oprime, y desea oprimir hasta el último grado. Este es el que para conseguirlo so pretexto de remediar necesidades imaginarias, hizo misión a esta Ciudad [Granada] en los precisos días de estarse celebrando, así como en los Pueblos de su tránsito, las elecciones de las Supremas Autoridades del Estado. Es bien notorio que intrigó sin embargo, y que regresó a León a principios del último agosto, sin cuales hayan sido las necesidades y cual el remedio, a no ser que calificuemos de tales la rivalidad y la división que fomentó en las Juntas electorales (...) Nicaragüenses: Velad y sed cautos. No os dejéis alucinar del que con halagos anhela vuestra destrucción. Todos los Pueblos del Estado sostienen nuestra causa y están decididos a derramar por ella la última gota de sangre.”⁴³

El triunfo de Argüello no fue aceptado por sus rivales, los cuales se refugiaron en la ciudad de Granada, pretendieron primero el retorno de Cerda al poder, y, tras la negativa inicial de éste, terminaron nombrando como jefe a Benito Pineda.⁴⁴ Esta situación desembocó en una nueva guerra civil, donde finalmente llegaron a coexistir dos gobiernos enemigos, uno con sede en León y otro en Managua. Cuando Argüello fue destituido de su cargo por un golpe militar, en octubre de 1827, el gobierno rival de Cerda intentó negociar para finalizar la guerra. La dificultad para llegar a acuerdos salió nuevamente a flote, esta vez ante la intolerancia de ambas partes por ceder en sus pretensiones. El punto medular fue la celebración de elecciones generales, las cuales ya habían sido convocadas por los golpistas en León. Como la mayoría relativa de diputados eran partidarios de Cerda quienes, por lo demás, se encontraban refugiados en la ciudad de

41 La misma elección de Cerda se había efectuado en el marco de un serio conflicto entre las élites del país, básicamente “en ausencia de un consenso social mínimo.” PEREZ-BALTODANO, Andrés. *Óp. cit.* Página 140

42 “Manifiesto que el Gobierno Supremo Provisional del Estado de Nicaragua hace a sus habitantes.” (Granada, 13 de octubre de 1826). ANCR. Serie Federal n° 47 folio 11.

43 “Proclama del «Supremo Gobierno de Nicaragua» a sus habitantes” (11 de octubre de 1826). ANCR. Serie Federal n° 47 folios 6 v.-7.

44 PEREZ-BALTODANO. *Óp. cit.*, p. 147.

Managua, el gobierno encabezado por éste pretendió controlar el proceso electoral amparándose en el argumento de que el Congreso era el órgano al cual le correspondía efectuar el acto de convocatoria de aquellas. La propuesta fue rechazada y coaccionados los negociadores que la transmitieron. Así, sobre la base de criterios de legalidad, ambas partes prefirieron mantener la división del país y continuar la guerra.⁴⁵

Una situación similar se presentó en la década siguiente. La elección para las autoridades de los supremos poderes, en diciembre de 1833, se realizó en un estado de gran tensión, particularmente en el departamento de Granada. Según la breve descripción hecha sobre los eventos, en aquella primó "la intriga y la opresión".⁴⁶ La crisis política imperante, donde muchos sectores se opusieron al nuevo gobierno liberal de Dionisio Herrera (1830-1833), incluso por la vía armada,⁴⁷ se agudizó con la realización de las elecciones. Por tal motivo, y al amparo del resultado electoral, se inició una guerra en 1834, que tuvo graves consecuencias para la ciudad de Granada, donde residía parte de la oposición a Herrera. Las tropas del gobierno atacaron esta ciudad y destruyeron parte de ella, aunque las consecuencias no fueron de la misma envergadura que las sufridas por la ciudad de León diez años atrás. De todas formas, el Congreso y la Corte habían dejado de funcionar en razón del conflicto bélico. Por tal motivo, y ante la renuncia de Herrera, el nuevo gobierno accedió a encontrar una solución satisfactoria para los sectores opositores, por lo cual procedió a anular las elecciones celebradas un año antes y a realizar una nueva convocatoria.⁴⁸ Esta medida se complementó con otras disposiciones relacionadas para aplacar la crisis política, tales como la concesión de una amnistía a los reos por delitos políticos y la prohibición temporal de contribuciones forzosas. También se suprimieron los tribunales especiales, cuya creación "era vista con horror por los pueblos" tal como lo indicaba el mismo decreto donde se dictó la resolución correspondiente.⁴⁹ Durante la década de 1830, los diferentes gobiernos acostumbraron poner en práctica ciertos mecanismos para aplacar a los opositores, tales como el dictado de indultos y amnistías.⁵⁰ No obstante, muchas veces no abarcaron a los principales líderes de las rebeliones, o se condicionaron a la entrega de las armas y, a veces, a otorgar información a las autoridades sobre la revuelta. Pero esta práctica no era una forma de compartir el poder, pues el perdón por la comisión de delitos políticos

45 ANCR. Serie Federal n° 59 folios 19 a 20 v.

46 ESGUEVA. *Óp. cit.* (1995) p. 275.

47 Esto sucedió entre octubre de 1832 y mediados de 1833.

48 El decreto de convocatoria se refería expresamente, en su justificación, a tal punto: "*Considerando que la guerra civil promovida en el Estado por una facción fue a pretexto de la elección de los indicados funcionarios i que los pueblos han manifestado su opinión, para que se renueve la eleccion de ellos.*" Decreto del 7 de diciembre de 1834. En: ESGUEVA. *Óp. cit.*, p. 277.

49 Decreto del 27 de febrero de 1835. Archivo General de la Nación. Colección Bendaña. Recopilación de leyes. p. 164.

50 Esta práctica continuó manifestándose a través de toda la historia de Nicaragua, como un mecanismo para aplacar a la oposición pero sin ceder en el control efectivo del poder político. La dinastía de los Somoza, en la segunda mitad del siglo XX, es un ejemplo de este rasgo de la cultura política del país.

no conllevaba necesariamente a la incorporación al gobierno de miembros de la oposición o garantizar el debido funcionamiento de los mecanismos de frenos y contrapesos propios de un Estado de Derecho. Incluso, la competencia electoral se veía afectada por la existencia de formas de represión, las cuales reflejaban a su vez los limitados espacios de apertura. Por ejemplo, el relato de un viajero guatemalteco a sus familiares lo refleja. Aquel contó que se habían hecho elecciones recientemente pero que en la ciudad de Granada, donde residía temporalmente, había llegado el Jefe del Estado con un grupo de soldados "a anular las hechas y a proteger las nuevas."⁵¹

Las actividades bélicas de los opositores podían ser causa, pero también efecto, de las políticas practicadas por el gobierno. Estos se manifestaban de diversas formas. Las contribuciones forzosas se encuentran entre las principales causantes de inconformidad. Prácticamente toda la población se veía afectada, ya fuera por la exigencia directa de dinero a las personas más ricas, para lo cual se acostumbraba levantar un listado de contribuyentes en cada población, o por el decomiso de algunos de los pocos bienes de los pobladores más pobres. En este caso, lo más común era tomar sus caballos y mulas, sino a aquellos mismos como soldados.⁵² En ocasiones, el Poder Ejecutivo solicitaba al Legislativo el otorgamiento de facultades extraordinarias cuando se preveía algún acto de violencia. Sin embargo, la debilidad institucional era un reflejo de la constante situación de crisis, por lo cual tales facultades eran asumidas por el mismo Gobierno por medio de un decreto, pues los otros poderes del Estado (incluido el Judicial) no estaban trabajando. Los magistrados y legisladores, muchas veces forzados a ocupar cargos públicos, veían ahí un pretexto para justificar su inasistencia, situación más que evidente cuando simpatizaban con la oposición. Otras veces, los peligros propios de la violencia armada eran causa real para impedir el traslado de aquellos a la capital de turno, dado que los caminos se encontraban infestados de soldados y delincuentes (aunque en muchas ocasiones eran lo mismo).

Cuadro I

Actos de Gobierno ligados a la violencia política, según tipo y cantidad.
Periodo 1830-1839

Actos de Gobierno	Cantidad
Amnistía o indulto	05
Facultades extraordinarias	03
Préstamo forzoso	14
Traslado de Supremos Poderes	05

Fuente: Archivo General de la Nación. Colección Bendaña. Recopilación de leyes 1830-1839. Páginas 38 A 430.

51 Carta de José Batres a su familia (30 de octubre de 1837). ARELLANO. *Óp. cit.*, p. 86.

52 BURNS, E. Bradford. *Patriarcas y Pueblo. El surgimiento de Nicaragua. 1798-1858*. Managua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, 1998. p. 15.

A pesar de la violencia armada, de la debilidad institucional y de la cultura política en que primaba el conflicto sobre el diálogo, la práctica del sufragio por parte de los ciudadanos se manifestaba con claridad. Desde 1830 hasta 1839 contabilizamos veintinueve diferentes convocatorias a elecciones de altos funcionarios tales como senadores, representantes, magistrados, diputados al Congreso Federal y jefes de Estado. También se dictaron un número importante de otros actos legales de naturaleza electoral, tales como declaraciones de elección o disposiciones varias relacionadas con la emisión del sufragio.⁵³ La información obtenida corresponde a una parte de todos los actos electorales que debieron presentarse en la década de 1830, máxime que no incluimos acá las elecciones municipales. El fondo documental donde se localiza se encuentra incompleto y con serios problemas de registro. De todas formas, estas fuentes brindan una imagen del desarrollo del sufragio en Nicaragua pues retratan la periodicidad con la cual se realizaron los diversos procesos electorales para las autoridades federales y estatales. Independientemente de las dificultades existentes en la época para efectuar elecciones, la información contenida en el *Cuadro 2* refleja que los procesos electorales se realizaron con cierta permanencia, y que el sistema político se construyó a partir de su celebración. En otras palabras, fueron una realidad presente en el proceso histórico nicaragüense. No obstante, la misma permanencia y continuidad puede señalarse para la violencia armada, sobre todo al repasar los actos jurídicos relacionados, tales como indultos, contribuciones forzosas, otorgamiento de facultades extraordinarias al gobierno y aplicación de medidas de seguridad ante brotes de rebelión tal como es el caso del cambio de sede por parte de los supremos poderes (Ver Cuadro 1).

Conforme a lo anterior, resulta evidente que las prácticas electorales formaron parte del sistema político nicaragüense, y permearon progresivamente a los diferentes sectores sociales del país. A pesar de la violencia bélica, de la inestabilidad política y de la debilidad institucional, los procesos electorales fueron un componente fundamental del sistema político. No solamente existieron en los textos jurídicos, sino también, y fundamentalmente, en la vida cotidiana. De esta forma, desde las primeras décadas del siglo XIX se comenzó a configurar una cultura política del sufragio, cuyos rasgos específicos se derivaron del contexto social y cultural en el cual se desarrolló. En general, debe reconocerse su relevancia como práctica social y como componente fundamental que llegó a ser del imaginario político en las décadas siguientes.

53 AGN. Colección Bendaña, Recopilación de leyes. pp. 151 y 164.

Cuadro 2

Convocatoria a elecciones de Supremos Poderes por fecha de decreto y cargo a elegir
Periodo 1830-1839

FECHA DE DECRETO	CARGO A ELEGIR
24/03/30	AUTORIDADES FEDERALES
24/05/30	JEFE DE ESTADO
31/05/30	DIPUTADOS Y CONSEJEROS
20/10/30	SENADOR
05/02/31	SENADOR
08/03/31	MAGISTRADOS SUPLENTES
29/04/31	REPRESENTANTES PROPIETARIOS Y SUPLENTES
19/01/32	MAGISTRADOS
21/01/32	SENADOR PROPIETARIO
15/06/32	MAGISTRADO
18/06/32	MAGISTRADO SUPLENTE
25/07/32	AUTORIDADES VARIAS
25/07/32	SENADOR
12/02/33	SENADOR FEDERAL
23/04/33 07/10/33 (complementa el anterior)	JEFE DE ESTADO, VICEJEFE, DIPUTADOS Y MAGISTRADOS
07/11/34	DIPUTADOS Y CONSEJEROS
07/12/34	JEFE Y VICEJEFE
23/03/35	MAGISTRADO PROPIETARIO Y SUPLENTES
12/05/35	AUTORIDADES VARIAS
18/05/35	SENADOR
23/02/36	MAGISTRADOS
08/05/36	AUTORIDADES VARIAS
05/05/37	AUTORIDADES VARIAS
01/12/37	SENADOR
04/12/37	DIPUTADOS A ASAMBLEA CONSTITUYENTE
28/02/38	JEFE DE ESTADO Y VICEJEFE
27/06/38	VICEJEFE DE ESTADO
03/07/39	SENADORES
04/07/39	DIPUTADOS

Fuente: Archivo General de la Nación. Colección Bendaña. Recopilación de leyes 1830-1839. Páginas 43 a 425.

Cultura política y debilidad institucional (1838-1858)

Elecciones y los límites al disenso

Las disposiciones jurídicas pretendían crear un ciudadano ligado a la naciente estructura estatal, representante de la soberanía que le daba fundamento. Este era un valor del liberalismo. Sin embargo, el Estado se construía con dificultades dada la primacía que tenían las estructuras locales sobre las estatales en la vida cotidiana de la población. Como lo señala Bradford Burns, la economía se encontraba compartimentada, pues cada una de las regiones producía para abastecer a su propia población, y los excedentes eran exportados por los puertos pertenecientes a cada una de ellas.⁵⁴ Más aun, el imaginario localista se materializaba con mayor fuerza que la idea específica de Estado. Esta última comenzaba a dar sus primeros pasos. En síntesis, los referentes políticos eran locales. Esta realidad se impuso con claridad, al punto que la lógica bajo la cual se desarrolló la ciudadanía y, consecuentemente, la soberanía, según lo dispuesto por la Constitución y las leyes, conllevó un fuerte componente de ese tipo. Los procedimientos de calificación y la organización misma del sistema electoral tuvieron como base la municipalidad, siendo esta la representante por excelencia del imaginario local. De esta forma, los ciudadanos eran integrantes de una comunidad tradicional en mayor medida que de una nación en sentido moderno. Esta situación no siempre fue percibida con claridad por las autoridades estatales, pero, en los casos en que sí tuvieron conciencia de ello, actuaron decididamente por hacer valer la primacía del Estado frente a cualquier intento que reconociera a lo local una autonomía significativa. Un caso que lo ilustra con claridad es el siguiente. En 1833, el Congreso Federal convocó a elecciones de constituyente para sustituir la Carta fundamental de la República Federal de Centroamérica, la cual regía desde 1824. En la ley de convocatoria se estableció que el voto sería directo, además de que se nombraría un diputado por cada quince mil habitantes. Este aspecto motivó el rechazo de la Asamblea del Estado de Nicaragua, bajo un alegato que ejemplifica la situación que describimos. En su segundo considerando, se manifestó:

"que [esta ley] no satisface la opinion jeneral de la nacion, ni la de este Estado, por ser mui dispendioso i porque irrita el espíritu de localismo." (la negrita no es del original)⁵⁵

Aunque no existen datos precisos sobre el tamaño de la población nicaragüense durante la primera mitad del siglo XIX, algunas estimaciones de la época permiten concluir que, en caso de que la Constituyente se hubiese llevado a cabo, los principales centros de población habrían contado con representantes propios. A modo de ilustración, datos para el año de 1846 otorgaban a la ciudad de León 25000 habitantes, a la de

54 BURNS. *Óp. cit.*, p. 11.

55 ESGUEVA. *Óp. cit.*, (1990) p. 273.

Granada 10000, a Managua 12000, a Masaya 15000, a Chinandega 11000 y a Rivas 8000, sin contar al conjunto de pueblos que les rodeaban y que formaban parte de los departamentos donde aquellas ciudades eran cabeceras.⁵⁶ Dentro de la mentalidad imperante, la unanimidad era un principio político de gran valor. En un contexto donde las discrepancias políticas generalmente eran canalizadas a través de la violencia, y en un marco de fuerte localismo, el disenso encontraba dificultades para ser reconocido. En los documentos son constantes las menciones relacionadas con evitar “el espíritu de partido” o a rechazar “los intereses de partido”. Debe aclararse que la denominación “partido” a la cual se hacía referencia no correspondía a la idea moderna de partido político, figura que entonces ni siquiera existía. Más aun, las condiciones para el desarrollo de un sistema de partidos todavía no estaban dadas. Fue hasta en la segunda mitad del siglo XIX cuando, en Nicaragua, aquel se desarrolló formalmente. El término partido lo que definía, al menos antes de 1860, era a un grupo o conjunto de personas con un interés personal, el cual era opuesto al interés general que los gobernantes pretendían representar. En síntesis, era una parte contra el todo.⁵⁷ La competencia entre grupos generalmente era vista con desconfianza, sobre todo por temor a que ella condujera a la violencia. Como sabemos, esto formaba parte de la cultura política de las élites, cuyos antecedentes señalamos atrás.⁵⁸ Es por eso que, al describir las elecciones de Granada, el periódico *El Mentor Nicaragüense*, representante de los sectores de mayor poder económico de esa ciudad, afirmó con no disimulada satisfacción:

“Reinó la libertad legal, el orden y la moderación. No asomó bando ni partido alguno, y todo respiró un empeño armónico por el acierto.”⁵⁹

Y expresaba luego en el mismo artículo,

“Granada en esta vez ha dado un ejemplo grande a todos los pueblos. Ha meditado sobre la posición en que se halla el Estado y toda la República. Se ha convencido de la necesidad que hay de unirnos. Con toda prontitud y buena fe ha formado una sola familia decidida a sostener su Gobierno y sus instituciones...”⁶⁰

La búsqueda de la unanimidad debe ser vista como un mecanismo utilizado por quienes ejercían el poder político, ya fuera en el Gobierno o en alguna municipalidad. Lo que estos pretendían era alcanzar una especie de consenso en torno a su liderazgo,

56 BURNS. *Óp. cit.*, p. 38.

57 Sobre el desarrollo histórico del concepto de partido ver: SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.

58 Todavía, para 1850, el editorialista del *Correo del Istmo* advertía que: “*Todo se conmueve al tiempo de elecciones: se ponen en movimiento las pasiones y entre estas, la venganza, la envidia, la ambición y la codicia hacen tal vez el principal papel. La intriga maneja todos los resortes y apenas queda un ciudadano que llene su deber. El mal que no hacen las pasiones lo hace la ignorancia, y como son además tan distintas las capacidades, tan diferentes las opiniones, tan opuestos los intereses y tan diversos los fines, en vez de una elección acertada, resulta muchas veces una revolución y de ahí otras infinitas consecuencias.*” *CORREO DEL ISTMO*. 7 de noviembre de 1850, n°56. p. 239.

59 *El Mentor Nicaragüense*. 11 de diciembre de 1841, n°7. p. 106.

60 *Ibidem*.

desacreditando las voces opositoras. Este discurso tiene una estrecha relación con el conflicto localista que servía de escenario al desarrollo de la ciudadanía. La búsqueda de un centro político estatal, es decir, la consolidación de una ciudad como capital, no es otra cosa que la primacía de un localismo sobre los demás. Este problema se resolvió rápidamente en otros países,⁶¹ pero en Nicaragua dio origen a una pugna que se extendió durante todo el siglo XIX y afectó la consolidación del Estado. Por supuesto, también generó serios perjuicios económicos y sociales. Al no consolidarse un centro de poder, fue difícil alcanzar un consenso sobre aspectos relacionados, con lo cual la tolerancia al disenso fue débil e hizo que los conflictos pudieran desembocar fácilmente en violencia. Esto se transformó en un círculo vicioso, que invisibilizó el impacto favorable de las prácticas electorales favoreciendo la primacía del militarismo durante más de una década. Así, entre 1837 y 1851, los diferentes jefes del ejército impusieron sus condiciones a los jefes de Estado, lo cual, no obstante, no evitó el desarrollo de varios conflictos bélicos. La imagen de ese militarismo queda patentado en la forma como se consolidó su primacía: el asesinato del jefe de Estado José Zepeda. Uno de los jefes del ejército, Casto Fonseca, quien se otorgó a sí mismo el título de "Gran Mariscal de Nicaragua", coaccionó de tal forma a sus rivales que al ser invadida Nicaragua por ejércitos de Honduras y El Salvador, en 1844, y cercada la ciudad de León por estos, la élite granadina decidió apoyar a los invasores y garantizar su reconocimiento a un nuevo gobierno nombrado por aquella.

De todas formas, deben indicarse dos excepciones a lo antes señalado, que reflejan más una actitud pragmática frente a situaciones extremas que al reconocimiento de la necesidad de lograr un consenso duradero para consolidar la construcción del Estado. El primer caso tiene que ver con Bernabé Somoza, productor de aguardiente y caudillo popular que encabezó algunas revueltas de un evidente contenido social. Cuando se impusieron restricciones de naturaleza fiscal a la producción del aguardiente, se generó un gran perjuicio a diversos sectores, principalmente aquellos pertenecientes a los departamentos oriental y meridional. Así, muchos pequeños negocios quebraron en beneficio de los usufructuarios monopolistas. A la vez, políticas gubernamentales en torno a la distribución y propiedad de la tierra aumentó la inconformidad popular.⁶² Independientemente de las particularidades regionales de los conflictos, sobre todo cuando había enfrentamientos entre indígenas y ladinos, la rebelión armada que encabezó Somoza, en 1848, obligó a las élites de León y Granada, denominadas respectivamente como calandracas y timbucos, a realizar un pacto que les permitiera salvar sus particulares intereses

61 En efecto, en Costa Rica, por ejemplo, ya a principios de la década de 1840 el localismo dejó de ser un problema medular en las luchas políticas. Así, los conflictos facciosos no afectaron el notable desarrollo económico que alcanzó el país con la explotación del café.

62 BURNS. *Op. cit.*, pp. 61-62.

económicos.⁶³ De hecho, los leoneses abandonaron a sus aliados calandracas granadinos, cuya base social se encontraba en el barrio indígena de Jalteva. La élite de León prefirió sacrificarlos en razón de un evidente interés de clase que los ligó coyunturalmente a los conservadores de Granada.⁶⁴ Tal postura la sintetizó el jefe del ejército, Trinidad Muñoz, quien afirmó que en León él era calandraca y en Granada era timbuco.⁶⁵ El otro caso es el acuerdo realizado entre legitimistas (antes timbucos) y democráticos (antes calandracas), el 12 de setiembre de 1856, denominado Pacto Providencial, para unir esfuerzos en la lucha contra los filibusteros encabezados por William Walker. No obstante, este pacto fue posible gracias a la incorporación de los ejércitos de los demás países centroamericanos en la lucha contra Walker, y al descrédito que en Estados Unidos aquel aventurero comenzó a evidenciar. Lo anterior forzó al líder leonés, Máximo Jerez, a aceptar un acuerdo con sus tradicionales rivales desde una posición de debilidad.⁶⁶

La inseguridad: violencia, delincuencia y crisis social

La guerra dejaba profundas secuelas que se manifestaban de múltiples maneras. Una de ellas fue la transformación del espacio urbano. León, la antigua capital colonial, fue destruido en su mayor parte como consecuencia de las guerras de 1824 y 1844. John Lloyd Stephens, viajero inglés, describió sus grandes casas señoriales desmanteladas y ocupadas por indigentes, mientras que la mitad de la ciudad era un inmenso espacio en ruinas.⁶⁷ Los escombros y las malezas estaban por doquier. El americanista francés Charles Brasseur de Bourbourg la visitó años después, durante la guerra civil de 1854. La narración de este testigo excepcional describe tanto la ruina de la ciudad como el impacto inmediato que en ella tenían los eventos bélicos:

“Después de la arruinada Managua, sede de la Asamblea del Estado, llegamos a León. La ciudad se encuentra semidestruida y la única casa intacta es la del cónsul inglés Thomas Manning. El palacio del gobierno se halla abandonado. La residencia del obispo transformada en cuartel. El Seminario y la Universidad en cuadras para las tropas de Castellón. La catedral parece un enjundioso cascarón lacerado por la metralla y la ambición de poder (...)”⁶⁸

Algo parecido observó el mismo autor en sus visitas al Realejo, principal puerto en el Pacífico, y a la ciudad sureña de Rivas. El primero lo describió como “un amasijo arruinado de edificaciones destruidas por la guerra civil” mientras que la segunda

63 Estos conceptos servían en la época para que cada grupo calificara a sus enemigos. Así, timbuco hace referencia a oligarca, aristócrata, quien tiene la panza llena. Por su parte, calandraca significa “persona ridícula y despreciable.” PEREZ-BALTODANO. *Óp. cit.*, p. 176.

64 Sobre este conflicto Kinloch hace una detallada exposición: KINLOCH. *Óp. cit.*, pp. 122-135.

65 ORTEGA ARANCIBIA, Francisco. *Cuarenta años de Historia de Nicaragua (1838-1878)*. Nicaragua, Colección Cultural BANIC. p. 141.

66 El pacto entre ambos grupos se encuentra en: ESGUEVA. *Óp. cit.*, pp. 443-447.

67 STEPHENS, John Lloyd. “Incidentes de viaje por América Central, Chiapas y Yucatán.” En: ARELLANO. *Óp. cit.*, p. 128.

68 BRASSEUR DE BOURBOURG, Charles. En: *Ibid.*, p. 164.

“presentaba un aspecto desolado (...) y su tristeza contrastaba ante su entorno”⁶⁹. Durante el siglo XIX, la violencia armada en Nicaragua fue constante. Los conflictos bélicos se sucedían uno tras otro, mientras que, por su duración y su extensión geográfica, gran parte de la población se veía forzosamente involucrada. Parte de las transformaciones urbanas correspondían a los cambios demográficos ocasionados ante la movilización obligada de las personas, quienes huían a otras regiones para no sufrir mayores consecuencias. Las fuentes señalan cómo esta situación afectaba por igual a todos los sectores sociales, aunque generalmente por causas diferentes. Las personas pobres se dirigían hacia los lugares más alejados para huir del reclutamiento militar. Esto provocaba que las haciendas y las plantaciones se quedaran sin trabajadores, con lo cual la producción quedaba seriamente afectada.⁷⁰ A eso debe agregarse el embargo de los pocos animales de trabajo, tales como mulas y caballos.⁷¹ Por su parte, los miembros de las familias más prominentes huían de las contribuciones forzosas de dinero.⁷² En efecto, los vecinos de mayor poder económico se escondían en sus haciendas ganaderas, ya fuera los leoneses en las de Olancho, en el sur de Honduras, o los granadinos en las de Chontales, región al este del Lago Cocibolca. Matagalpa también fue lugar de refugio de estos últimos. Sin embargo, no todos tuvieron suerte en sus intentos. El viajero William Wells dejó constancia tanto de lo ocurrido a un tal señor Montealegre, posiblemente el más rico de los vecinos principales de la ciudad de Chinandega, como de las consecuencias que generaban tales prácticas:

“Al día siguiente de nuestro arribo la casa [de Montealegre] fue rodeada por tropas de los revolucionarios, quienes desconsideradamente impidieron a la familia tener contacto alguno con el mundo exterior hasta que diera una suma de cinco mil dólares para sufragar los gastos de la administración. La cantidad fue pagada la misma noche, y se me aseguró que ésta era la cuarta vez que se hacía lo mismo desde el comienzo de la guerra. Algunas otras familias ricas habían sido gravadas con impuestos acordes con sus propios recursos, y todo indicaba lúgubres presagios para el futuro (...) Sólo se respetaba la propiedad de los residentes extranjeros y aquellos lugares que se hallaban bajo la protección de las banderas consulares francesa, inglesa o americana. Con tales métodos de tributación, injustos y sumarios, no hay porqué sorprenderse del miedo constante de la gente a los cabecillas, políticos y militares, cuyas intrigas y discordias han inundado al país con sangre y destruido todo lo que se asemeje a un desarrollo industrial.”⁷³

La migración hacia países vecinos fue otra de las opciones adoptadas. Este fue el caso de Costa Rica. Ya a mediados de la década de 1820, la ciudad de Rivas, capital del Departamento Meridional, acogía a muchas personas originarias de las principales ciudades. Esto contribuyó a un aumento temporal de su población.⁷⁴ Tal situación no era casual, máxime que aquella era la última escala antes de ingresar al vecino país del sur.

69 *Ibid.*, p. 165.

70 WELLS. *Óp. cit.*, pp. 187-188 y 197.

71 “Remitido”. En: *CORREO DEL ISTMO*. 11 de abril de 1850, n° 27, p. 117.

72 *Ibid.*, pp. 226-227.

73 WELLS. *Óp. cit.*, pp. 217-218.

74 HAEFKENS. *Óp. cit.*, p. 57.

La magnitud de la migración debió ser tan fuerte que los informes de la época describen cómo las mismas facciones nicaragüenses intentaron impedirla.⁷⁵ Incluso, Manuel Antonio de la Cerda, quien fue el primer Jefe de Estado de Nicaragua y encabezó una de las facciones en la guerra iniciada en 1826, llegó al extremo de solicitar al gobierno costarricense la devolución de los “desertores y reos”. Estos, en realidad, eran personas que huían de la lucha armada y se negaban a ser reclutados.⁷⁶

Por lo demás, las consecuencias que las guerras en Nicaragua podrían tener en Costa Rica fue un constante motivo de preocupación para las autoridades de éste último país. Si la llegada de exiliados generaba inquietud, más aun la provocaba la presencia de algunos que “poseidos de un espíritu de facción y revolucionario quieran venirse a confundir acá, aspirando a propagar aquel germen funesto y corromper la opinión, y en este caso teme [el Jefe del Estado] ver comprometidos la tranquilidad interior de que hasta ahora goza el Estado.”⁷⁷ Así, en diversas ocasiones se emitieron disposiciones para evitar el ingreso de grupos armados provenientes de Nicaragua. Durante la primera mitad del siglo XIX, a estos se les denominó, generalmente, como montoneros, sinónimo para identificar a las bandas de bandidos y salteadores. En este caso, se creía que pretendían ingresar al territorio costarricense para cometer robos y dedicarse al pillaje, destruyendo bienes y asesinando. Al fin y al cabo, también eran vistos como delincuentes por las autoridades nicaragüenses. No obstante, en algunos casos se trataba de líderes populares que encabezaban movimientos con un evidente contenido reivindicatorio. Por tanto, no tenían interés de penetrar en Costa Rica. Un ejemplo de ello fue el ya mencionado de Bernabé Somoza, caudillo popular de los alrededores de Masatepe (al oeste de Granada), a quien se acusaba de querer incursionar en el puerto costarricense de Puntarenas, con el propósito de robarlo y de asesinar ahí algunas personas.⁷⁸ En este marco, la presencia de emigrados era indeseable. Como los grupos armados en Nicaragua tenían su origen en la violencia generada de los conflictos políticos, se consideraba que podría darse algún vínculo entre aquellos y las personas que pasaban a vivir hacia Costa Rica.⁷⁹ Es por esto que las autoridades de este país emitieron disposiciones para prohibir el ingreso de emigrados nicaragüenses.⁸⁰

De todas formas, se refleja el ambiente belicoso con el cual, en Costa Rica, comenzaba a ser identificada Nicaragua. En realidad, paulatinamente se generaba una dicotomía

75 Alejo Aguilar, capitán del Puerto de Puntarenas, a José María Peralta, Ministro de Estado y del Despacho de Costa Rica. 7 de diciembre de 1822. ANCR. Serie Provincial Independiente n° 177.

76 Manuel Antonio de la Cerda al gobierno del Estado de Costa Rica. 6 de diciembre de 1827. ANCR. Serie Federal n° 59, folios 36v.-37.

77 Mensaje de José María Peralta al Congreso de Costa Rica. 17 de enero de 1825. ANCR. Serie Congreso n° 126, folio 1v.

78 José García, del Poder Ejecutivo de Costa Rica, al secretario de la Cámara de Senadores. 6 de abril de 1846. ANCR. Serie Congreso n° 5617, folios 2-2v.

79 Acta Municipal de San José, sesión 40 del 4 de julio de 1836. ANCR. Serie Municipal n° 473, folio 37.

80 Acta Municipal de Cartago, sesión 12 del 10 de enero de 1837. ANCR. Serie Municipal n° 551, folios 27-27v.

entre tranquilidad e inestabilidad, paz y guerra. Tales atributos eran otorgados a Costa Rica y a Nicaragua, respectivamente. Si bien las autoridades costarricenses pretendían que los conflictos internos en el vecino del norte no se trasladaran a su país, incluso que no ejercieran alguna influencia en la vida política de este, queda claro que la constante prevención en ese sentido influyó en la construcción de una imagen particular sobre Nicaragua entre la población de Costa Rica.⁸¹ ¿Cómo se relaciona esto con la invención de la nación en este país? De forma significativa dado que entre los rasgos que la caracterizan están el de la conducta pacífica de los costarricenses. En realidad, no solamente Nicaragua, sino también el resto de Centroamérica, sirvió de espejo para justificar cualquier mito.⁸²

En mayo de 1831, el Poder Ejecutivo de Costa Rica ordenó que la Municipalidad de San José le informara sobre los daños y perjuicios que sufrieron sus vecinos en el tránsito hacia Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Para tal efecto se comunicó por bando a la población que, dentro de los quince días siguientes, se presentaran ante "esta Sala los interesados a esclarecer tanto las cantidades que hayan perdido como el modo y origen de las pérdidas...". Como resultado, tres individuos manifestaron que se les había decomisado tabaco en Nicaragua. Independientemente de la magnitud de las quejas, el procedimiento en cuestión se inscribe en la construcción de una imagen de Centroamérica en general, y de Nicaragua en particular, como un espacio de violencia e inestabilidad. De todas formas hay ahí una diferenciación.⁸³ Con la llegada de la imprenta al país, comenzaron a ser publicados todos los actos emitidos por los poderes del Estado. Entre ellos deben incluirse las disposiciones relativas a la violencia en Nicaragua y la forma de enfrentar esa situación. Luego, los impresos eran enviados a las municipalidades de todo el país y leídos en sus sesiones correspondientes. Aparte de involucrar con eso a los gobiernos locales, estos debían difundir la información, tanto a través de bandos en los lugares públicos como con la publicación de los impresos.⁸⁴

De todas formas, las diferencias en el desarrollo político de los dos países tuvieron una consecuencia directa sobre el territorio que, durante el período colonial, correspondió al Partido de Nicoya (localizado en medio de aquellos). La violencia imperante en

81 Así, por ejemplo, un alto funcionario costarricense, preocupado porque todavía no se habían recibido algunos resultados electorales, le prevenía a los consejeros que: "*Por la falta de este pliego, se encontrará la Legislación embarazada para abrir los de las otras Electorales, falta que puede atraer grandes males al Estado en circunstancias que los desórdenes de Nicaragua amenasan perturbar el reposo de los Costarricenses.*" Informe de Anselmo Sancho al Consejo Legislativo de Costa Rica. 20 de febrero de 1837. ANCR. Serie Congreso n°11214, folio 1.

82 La versión más elaborada sobre la invención de la nación en Costa Rica se encuentra en: PALMER, Steven. "Sociedad anónima, cultura oficial: inventando la nación en Costa Rica. 1848-1900." En: MOLINA, Iván y PALMER, Steven. *Héroes al gusto y libros de moda. Sociedad y cambio cultural en Costa Rica (1750-1900)*. San José, Plumsock Mesoamerican Studies-Editorial Porvenir. pp. 169-204.

83 Correspondencia de los presidentes municipales de San José al Jefe Político Superior, 30 de mayo de 1831 y 26 de setiembre de 1831. ANCR. Serie Municipal n°184, folios 47v., 78v. y 79.

84 ANCR. Serie Municipal n°543, folio 18 y Serie Municipal n°551, folios 27-27v.

Nicaragua desde la Independencia fue contrastada con la relativa tranquilidad que vivía Costa Rica en 1824. Así, los pueblos del viejo Partido acordaron, no sin discrepancias, anexarse al Estado costarricense. La ausencia de unanimidad se explica en el hecho de que muchos de los grandes propietarios de tierras al norte de ese territorio eran originarios de Rivas, mientras que en la parte sur se habían establecido sólidos nexos comerciales con el puerto costarricense de Puntarenas. La existencia de intereses contrapuestos influyó para que la anexión fuera declarada como temporal, en 1824, por el Congreso Constituyente de la República Federal de Centroamérica. De hecho, con grandes problemas, esto se aceptó en el pueblo de Guanacaste. La cruenta guerra civil nicaragüense de los años 1826-1829, entre los caudillos Arguello y De la Cerda, dejó sin argumentos a quienes, en el antiguo Partido, originalmente se habían opuesto a la anexión. De esta forma, no hubo oposición para ratificar la anexión, en 1828, cuando nuevamente las municipalidades se manifestaron al respecto. Los eventos de las décadas siguientes consolidaron tal pertenencia, a pesar de los intentos de los sucesivos gobiernos nicaragüenses por impedirlo. Al menos, la utilizaron como carta para la negociación de los límites territoriales con Costa Rica.⁸⁵

Finalmente, la proximidad entre Nicaragua y Costa Rica provocó que esta no pudiera sustraerse a la violencia generada en aquella. De hecho, la dinámica política entre los países centroamericanos manifestó una interrelación profunda entre los diversos países, al punto que constantemente unos intervenían en los conflictos internos de los otros. Desde la década de 1820, esta situación se presentó en no pocas ocasiones. El gobierno de De la Cerda, en 1827, pasaba serios apuros económicos para financiar la guerra contra el gobierno rival de Juan Argüello. Por esta razón, decomisó las armas de la división costarricense del Ejército federal, que se dirigía de regreso hacia su país luego de haber cumplido con el período de servicio. Incluso, el mismo De la Cerda solicitó con insistencia, tanto al Poder Ejecutivo de Costa Rica como al gobierno de la Federación, que se le girara a su propio gobierno una cantidad del tabaco costarricense que servía para cubrir la renta federal.⁸⁶ Más adelante, en diversas ocasiones, el gobierno de Nicaragua gestionó créditos al de Costa Rica. Así sucedió en 1845, cuando se solicitaron diez mil pesos⁸⁷, que a la postre fueron otorgados⁸⁸; y en 1851, cuando Laureano Pineda, director supremo depuesto por medio de un golpe de Estado ejecutado por Trinidad Muñoz, el jefe del ejército, solicitó diez mil pesos y quinientos fusiles con

85 Sobre estos conflictos puede consultarse: OBREGON, Clotilde. *El Río San Juan en la lucha de las potencias (1821-1860)*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1993.

86 Manuel Antonio de la Cerda, Jefe del Estado de Nicaragua, al gobierno de Costa Rica, 20 de octubre de 1827. ANCR. Serie Federal n°59, folios 17-17v.

87 Juan José Zavala, comisionado del gobierno de Nicaragua, al Ministro de Relaciones de Costa Rica, 26 de marzo de 1845. ANCR. Serie Congreso n°6821, folios 2-2v.

88 Convenio entre los representantes de Costa Rica y de Nicaragua, Joaquín Bernardo Calvo y Juan José Zavala, 15 de abril de 1845. ANCR. Serie Congreso n°6793, folio 2.

la finalidad de financiar la recuperación del poder.⁸⁹ Valga señalar que en este proyecto tuvo éxito, y fue el general golpista, quien finalmente tuvo que exiliarse en Honduras.

En general, la intervención de los estados centroamericanos en los asuntos de los otros obedeció a factores diversos, cuyo común denominador fue la experiencia de la Federación Centroamericana. Así, durante la existencia de ésta, hubo una fuerte lucha entre el gobierno federal y algunos gobiernos estatales. Luego, tras su desaparición, los conflictos se desarrollaron entre los sectores que pretendían su resurgimiento y aquellos que, en definitiva, se oponían a este. En tal marco, el caudillismo tuvo un peso significativo por cuanto los diferentes líderes locales hicieron uso de sus redes regionales para constantemente activar movimientos armados contra los gobiernos enemigos, o para sostener a los gobiernos amigos. Tras la muerte de Francisco Morazán, ex presidente de la Federación y gran líder militar, algunos de sus seguidores continuaron presentes en la vida política del Istmo, la cual se desenvolvía en un marco de desenfrenada belicosidad. Así, nombres como los del salvadoreño Gerardo Barrios, el hondureño Trinidad Cabañas o el nicaragüense Máximo Jerez forman parte del legado *morazanista*, que, a grandes rasgos, se traducía en el ideal unionista que buscaba materializarse en la nacionalidad centroamericana y en la consecuente integración política del Istmo. Estos caudillos justificaron sus anhelos de poder sobre esa base, lo cual implicaba una estrecha colaboración logística en favor de sus colegas de causa. Esto explica porqué el factor externo debe ser incorporado en la comprensión de los conflictos armados en Nicaragua pues resulta un elemento primordial en su desarrollo. Para el caso concreto de Costa Rica, su involucramiento en el conjunto de los conflictos internos nicaragüense fue menor que la de los demás países del Istmo, aunque su importancia no puede dejarse de lado.

Los conflictos desembocaron hasta tal extremo que, a partir de la década de 1850, tanto conservadores como liberales acostumbraron contratar mercenarios, principalmente estadounidenses. Algunos de ellos, incluso, redactaron documentos donde narraron sus aventuras por Nicaragua.⁹⁰ El peso de estos soldados fue determinante en la guerra civil de 1854 pues ellos inclinaron la balanza en favor del ejército liberal. Un viajero relata cómo los mercenarios eran especialmente protegidos por los dirigentes de León, dado que eran más diestros con las armas y, sobre todo, tenían un gran conocimiento del uso de la artillería. Por tal motivo, al ser una posesión muy preciada, se les prohibía atacar con la bayoneta. La Compañía de Tránsito, que tenía el monopolio del transporte de personas de un lado al otro de los Estados Unidos a

89 Joaquín Bernardo Calvo al Congreso de Costa Rica, 5 de setiembre de 1851. ANCR. Serie Congreso n°5265, folios 3-3v.

90 STOUT, Peter. "Nicaragua: su pasado, presente y futuro." En: *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*. Nicaragua, N°102, marzo de 1969 (anexo). Páginas 1-89. ROLLINS, Clinton. "Con Walker en Nicaragua." En: *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*. Nicaragua, N°103, abril de 1969 (anexo). Páginas 1-47.

través de Nicaragua, favoreció a los liberales en rebelión contra el gobierno de Fruto Chamorro. Este pretendía cobrar a la Compañía los dineros que esta estaba obligada a pagar al Estado nicaragüense según el contrato de concesión, y que nunca había hecho alegando pérdidas contables. Así, el apoyo a los leoneses y la mayor presencia de mercenarios norteamericanos en su ejército hizo que los rigores de la guerra se trasladaran contra las personas de este origen. Esto hizo que el viajero William Wells tuviera que devolverse a Rivas cuando pretendía dirigirse hacia Managua, ante los gritos desesperados de un hombre herido en una casa del camino: “¡Vuélvanse!, ¡Vuélvanse! (...) ¡Mataron a todos los americanos!”⁹¹

Durante la guerra civil de 1854, los dirigentes de ambos bandos utilizaron masivamente periódicos y volantes u hojas sueltas. Así, la propaganda se incorporó con fuerza en las luchas bélicas. Ya fuera la reproducción de mensajes y discursos, o bien la publicación de poemas y cuentos, se buscaba con insistencia la adhesión de la población a la causa de cada uno de los ejércitos, generando burla u odio contra el enemigo, y fomentando un espíritu combativo entre los miembros del mismo bando. El uso de esos medios no era nuevo, pero sí la intensidad con la cual se hizo esta vez. Ya desde tiempos de Manuel Antonio de la Cerda, en la década de 1820, se enviaban manuscritos a los diversos puntos del país, costumbre que se acentuó con el ingreso de la imprenta en Nicaragua, en 1830. Al respecto, William Wells notó cómo las hojas sueltas se dejaban debajo de las puertas de las casas.⁹² Evidentemente, lo anterior también se aplicaba en la lucha electoral. La fuerza del conflicto y las pasiones que levantaba se reflejan en algunos de los poemas anónimos. En el que transcribimos seguidamente se retratan algunos de los argumentos utilizados por los conservadores o legitimistas para atacar a los liberales o democráticos, que oscilaban entre la defensa del orden legal y el odio contra el rival político:

Corre Abarca a defendernos
Del demócrata opresor
Que anarquiza la República
Mata y roba sin pudor

Y vos, paisano Clemente
Que aterras con tu valor
Escarmentad con tu espada
Al vándalo destructor

No desmayen los valientes
Ni contengan su furor
Acometan sin descanso
Al Provisorio traidor

Pueblos todos levantaos
A volver por vuestro honor
Sosteniendo con firmeza
De la ley al defensor⁹³.

91 WELLS. *Óp. cit.*, p. 205.

92 WELLS. *Óp. cit.*, p. 250.

93 CERUTTI, Franco. “Documentos para la historia de la literatura nicaragüense II. Panfletos anónimos sobre la guerra de 1854.” En: *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*. n.º126, marzo de 1971. p. 62.

Los mismos conservadores publicaron un texto que llamaron "Trisajio", utilizando la estructura de algunas oraciones religiosas para incluirles un texto difamatorio contra los principales jefes democráticos, y para exaltar a su líder, el Director Supremo Fruto Chamorro:

"Padre de ladrones que estáis en Jalteva, maldito sea tu nombre: venga a vos la execración pública para que no se haga tu voluntad en ninguna parte de la República: el pan de cada día lo roban a los pobres, no perdonan ni a los infelices, sin embargo que nosotros los perdonamos a ellos, no permitas Dios caigamos otra vez en este error. AMEN.

Chamorro, Chamorro, Chamorro, Sr. General del Ejército, llenos están de miedo los facciosos al oír vuestro gran nombre. Muerte a Castellón, muerte a Jerez, muerte a Guerrero. Esto se dice por 27 veces y cada nueve se dirá: "Padre de ladrones etc.""⁹⁴

Las consecuencias de la violencia armada eran múltiples, tales como la destrucción de las ciudades, la afectación a la economía y las migraciones. Pero, además, debe destacarse su impacto demográfico y la relación correspondiente entre géneros. La huida hacia las montañas o hacia aldeas alejadas era realizada principalmente por hombres. De ahí que las mujeres tuvieron que asumir responsabilidades aun mayores de las que ya tenían, e intensificar su dedicación en actividades en las que, de por sí, ya eran dominantes. Wells indica que, en Chinandega, la proporción entre mujeres y hombres era de cuatro a uno, mientras que en el departamento meridional lo era de dos a uno, atribuyéndolo al éxodo masculino.⁹⁵ Las guerras continuaron manifestando sus efectos aun después de terminadas. Según Burns, aunque el impacto de aquellas no incidió de manera determinante en la economía doméstica y en el mercado interno, salvo durante las guerras civiles más cruentas, sí afectó el desarrollo del comercio con el extranjero.⁹⁶ De todas formas, debemos indicar que los principales centros de población se vieron afectados de manera notable, al punto que las ruinas en sus cascos urbanos permanecieron por décadas. En torno al mundo aldeano, hacen falta estudios más minuciosos para determinar el impacto real de tales conflictos.

Lo que debe señalarse es que la violencia prolongó su presencia bajo formas tales como la de los asaltantes en los caminos o de delincuentes que atacaban las propiedades. En sí, la crisis social que generó se manifestó en individuos habituados a la violencia, o que no encontraban otra forma de vida más que la práctica de aquella. El historiador decimonónico José Dolores Gámez pretendió asemejar esta delincuencia con las revueltas sociales en algunos departamentos de Nicaragua. Este enfoque reproducía el discurso de los gobernantes ligados a las élites económicas de la época, tendiente a desacreditar tales levantamientos.⁹⁷ De todas formas, independientemente de la magnitud que tuvo el problema de la delincuencia en la Nicaragua de mediados del siglo XIX, lo cierto es que en el imaginario social tuvo un impacto significativo. El alemán Wilhelm Marr,

94 *Ibid.*, p. 65.

95 WELLS. *Óp. cit.*, pp. 188 y 221.

96 BURNS. *Óp. cit.*, pp. 27-28.

97 GAMEZ. *Óp. cit.*, pp. 222-223.

quien estuvo en este país, en 1852, lo observó con agudeza, de lo cual dejó una interesante descripción relacionada con sus viajes por el interior del territorio nicaragüense:

“No sólo nadie viaja sin armas en Nicaragua, sino que tampoco se aleja hasta más de un cuarto de hora de la casa sin un instrumento de asesinato que se exhibe con ostentación. Hasta en los paseos se ven las pistoleras, aunque vacías, en el lado delantero de la silla y en ninguna parte de las rutas rurales se encuentra siquiera un peatón que no lleve por lo menos su machete (...) Cuando nos encontrábamos con otros caballistas, ambos grupos siempre nos desviábamos por el lado izquierdo, para tener el lado derecho libre para el ataque o la defensa.”⁹⁸

En general, la falta de confianza en el rival, manifestado en un débil reconocimiento al disenso, se manifestó en una constante crisis política que desembocó en múltiples formas de violencia. En este marco, la guerra fue una vía usual, la cual tuvo consecuencias sociales de gravedad. Todo lo anterior afectó el desarrollo institucional del país, que avanzó a pasos mucho más lentos que el de otros vecinos. El conflicto nicaragüense y sus efectos se sintetizan magistralmente en lo expresado por uno de los más agudos viajeros extranjeros: “No conozco nada más triste que el aparente convencimiento con que estas gentes parecieran precipitarse por si mismas a la ruina política.”⁹⁹

Principios liberales, sociabilidad y promoción del sufragio

A pesar de la violencia y la debilidad institucional, la celebración de procesos electorales fue una constante en la vida política nicaragüense. Más aun, su realización fue una práctica promovida con insistencia. Independientemente de los avatares ahí presentes, debe rescatarse el valor dado al sufragio y la importancia que gobernantes y políticos en general le otorgaron. Algunos trabajos historiográficos han aminorado su peso dentro del sistema político nicaragüense.¹⁰⁰ Sin embargo, la evidencia histórica retrata un escenario donde lo electoral tuvo una relevancia significativa como práctica social y como recurso de legitimación. De ahí que las culturas políticas, en el siglo XIX, incorporaron el proceso electoral como uno de sus componentes fundamentales. En general, tanto liberales como conservadores lo promovieron, buscando incorporar en él a los ciudadanos, aunque desde enfoques distintos. Su relevancia la reflejó un periódico liberal, en 1849, cuando invitaba a los electores con marcado entusiasmo:

“Día fatal, día glorioso, día lleno de inmensos resultados, será el día de las elecciones. Día que como línea divisoria se levantará en nuestros fastos. Día que resonará en los oídos de nuestros nietos, y que verán marcados por la insignia de la ignominia o de la gloria todos nuestros descendientes. Día que equivaldrá a muchos años. Día que publicará lo que somos y que

98 MARR, Wilhelm. *Viaje a Centroamérica*. San José (Costa Rica), Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004. pp. 191-192.

99 WELLS, William. “...” En: ARELLANO. *Óp. cit.*, p. 240.

100 Así, Frances Kinloch señala que los procesos electorales “en vez de cumplir la función prevista dentro del sistema republicano, constituirían instrumentos de poder en manos de las autoridades locales para comprobar la lealtad de su clientela política, o intimidar a sus opositores (...) En fin, en esta coyuntura observamos cómo los recursos tradicionales para resolver las disputas por cuotas de poder, contaminaron los rituales republicanos sobre los que debía asentarse la legitimidad del naciente Estado.” KINLOCH. *Óp. cit.*, pp.116-117.

presentará nuestro retrato. Día de progreso o de barbarie, de felicidad o de exterminio. Día en fin de bendición o de maldición.”¹⁰¹

En el marco de la violencia bélica, algunos consideraban al sufragio como la vía para resolver los conflictos políticos. “Día que equivaldrá a muchos años”, decía el redactor para evidenciar su esperanza por el éxito del proceso electoral, pero también el temor por su fracaso. En efecto, esto podía conducir tanto al nombramiento de malas autoridades como al retorno de la guerra. La promoción del sufragio tuvo dos componentes fundamentales. Uno fue su carácter legal, es decir, su condición como vía legítima para la designación de las autoridades. En tal sentido, aun cuando el voto no era obligatorio, este se consideraba como un deber moral del ciudadano al ser partícipe de las decisiones relacionadas con la administración pública. El buen gobierno, para decirlo de algún modo, comenzaba desde el mismo sufragio, pues eran los electores quienes nombraban a sus gobernantes. En un contexto de violencia, donde la guerra fue un recurso plenamente utilizado, lo electoral asumió un simbolismo de mayor trascendencia. Podemos identificar el significado de las elecciones como una vía para la estabilidad y la paz. Adicionalmente, se promovió un segundo objetivo. El sufragio debía celebrarse pacíficamente, como reflejo de unidad y como medio para la obtención del bien general. Lo anterior permite comprender el porqué la promoción del sufragio tuvo un componente particular durante la primera mitad del siglo XIX. No era solamente una invitación a votar. Es decir, aquel no se pensaba exclusivamente desde su condición de recurso para nombrar autoridades. Fue, fundamentalmente, un llamado a abandonar ciertas prácticas políticas y a transformar la lógica bajo la cual éstas, hasta el momento, se habían llevado a cabo.¹⁰² Había, entonces, un imperativo por promover el sufragio, pero ligado a su ejercicio pacífico. El periódico conservador *EL MENTOR NICARAGÜENSE*, al describir las elecciones locales realizadas en Granada, en 1841, resaltaba que había imperado “la libertad legal, el orden y la moderación” además de que “no asomó bando ni partido alguno, y todo respiró un empeño armónico por el acierto.”¹⁰³ Estas referencias al orden, la moderación, la unanimidad y la armonía no eran fortuitas, pues las elecciones fueron muchas veces un motivo para la violencia. Paradójicamente la búsqueda de la unanimidad tuvo consecuencias reales tomando en cuenta su naturaleza poco tolerante, lo cual contribuyó a la reproducción de la violencia. De hecho, no fue extraño que se identificara la paz y la tranquilidad con la unanimidad. Las experiencias electorales, durante las primeras décadas de vida independiente, fueron, en realidad,

101 *CORREO DEL ISTMO*. N°15, 1 de diciembre de 1849, p. 65.

102 Tal aspecto se refleja en el medio oficial de la Tertulia de Granada, cuyo editor fue, a partir de 1853, Director Supremo de Nicaragua: “*Audemos pues de conducta: tomemos como buenos Ciudadanos empeño personal y real en las elecciones. Hagámoslas, destituidos de toda prevención y espíritu de partido, atendiendo solo al bien y a la felicidad pública. Hagámoslas nosotros mismos pues es asunto propio nuestro. Hagámoslas como demandan los mismos pueblos que están tan mal servidos en su perjuicio y deshonra del Gobierno. Si queremos que todo se arregle, comencemos por arreglarnos nosotros.*” *El Mentor Nicaragüense*. N°5, 27 de noviembre de 1841. p. 93.

103 *El Mentor Nicaragüense*. N°7, 11 de diciembre de 1841. p. 106.

una prolongación de las limitaciones para alcanzar consensos. Aquellas reflejaron las dificultades para tolerar el disenso a lo interno de las élites políticas y, en menor medida, entre los ciudadanos. Las discrepancias fueron difíciles de sobrellevar, al punto que la guerra fue una constante. En este marco, los procesos electorales se inscribieron en una cultura política determinada, donde llegaron a exacerbar, más que a aplacar, el conjunto de conflictos sociales y de rencillas personales.

No obstante, algunos sectores pretendieron modernizar la política, en términos de incorporar otra lógica en la dinámica electoral. Así, pretendían verla como un esfuerzo por transformar la cultura política. Esta actitud se manifestó con mayor fuerza entre los liberales. Reproduciendo un artículo tomado de un periódico oficial de El Salvador, casi una década después, el periódico liberal *EL CORREO DEL ISTMO* manifestaba una opción diferente al *unanimismo* que normalmente sostenían los conservadores:

“Hay entusiasmo en las elecciones, es muy cierto, y eso mismo está probando el espíritu público de que estamos animados. El pueblo alguna vez se divide en bandos por distintos candidatos. Se habla, se escribe y se trabaja con calor y actividad en las elecciones. Pero, lo mismo que en Norteamérica, que es nuestro espejo, todo calma, todo pasa y acaba, desde el momento en que el Cuerpo Legislativo hace la declaratoria de quien deberá ser el que gobierne.”¹⁰⁴

Las diferentes visiones sobre lo electoral generaron un debate que abarcó otros aspectos ligados. Los conservadores pretendieron limitar la participación popular al promover, en diferentes momentos, una restricción al régimen de ciudadanía sobre la base de criterios de capital. Esta postura, que incluso se materializó legalmente en 1835, y que rigió durante casi tres años, fue uno de los tantos factores que acrecentaron el conflicto político. No en vano, en un periódico conservador se definió al pueblo como “un niño que no conoce sus intereses ni sabe a quienes ha de dar sus votos para los destinos públicos.”¹⁰⁵ Los liberales, por su parte, actuaron en sentido contrario. El establecimiento del sufragio universal en Francia, en 1848, tuvo su impacto inmediato en Nicaragua. Por entonces, hubo una propuesta para crear juntas populares como medio para ejercer el derecho de petición ante el gobierno. Sin embargo, el hecho de que se proyectara otorgar a las municipalidades un papel de intermediación, permite suponer que el carácter colectivo de dichas juntas y el recurso a los cuerpos municipales las aproximaban mucho más a un imaginario tradicional que al reconocimiento de los derechos individuales.¹⁰⁶ Algo distinto ocurrió en 1851, donde directamente se cuestionó el sistema de voto por grados. A éste se le responsabilizaba por el alejamiento de la población de los actos electorales y el desprecio que, hacia estos, aquella podía tener dado que los intermediarios actuaban con desinterés o ignorancia. Además, se alegaba que a los ciudadanos no se les informaba sobre el resultado final de las elecciones. Lo central

104 *CORREO DEL ISTMO*. n.º 30, 2 de mayo de 1850. p. 133.

105 *EL OJO DEL PUEBLO*. n.º 13, 10 de febrero de 1844. p. 51.

106 *INTEGRIDAD DE CENTROAMERICA*. n.º 2, 18 de diciembre de 1849. p. 6.

de la propuesta residía en atacar la indiferencia popular hacia la práctica del sufragio y en cuestionar el uso de éste en favor de intereses facciosos:

“Donde la soberanía reside en el pueblo, es menester que la voluntad del pueblo no sea confundida con la de las facciones y que en el acto de ocurrir a las elecciones generales, y de ver su resultado, se puede decir: esta es la decisión del pueblo.”¹⁰⁷

La influencia de los eventos externos se evidencia al relacionarse esta propuesta con el “avance de la civilización”, por lo cual se afirmaba que, con ella, Nicaragua “se pondrá al nivel de los pueblos libres”.¹⁰⁸ Para garantizar la participación popular la visión liberal consideraba insuficiente la simple vigencia de un régimen de ciudadanía en las condiciones que regían por entonces. Nótese que, con la emisión de la Constitución de 1838, se logró revertir las restricciones de capital impuestas en 1835. Lo que se pretendía era una mayor apertura del sistema electoral mediante la eliminación del sistema de grados. El voto directo era asumido como un asunto de legitimidad, pues la autoridad que resultaba electa era creación del pueblo mismo y, por tanto, éste la iba a defender al igual que lo hace “la madre que cría y alimenta en sus pechos al hijo que nació de ella.”¹⁰⁹ El momento cumbre de esta propuesta se presentó al año siguiente, cuando se realizó una convocatoria para una Asamblea Nacional Constituyente que reorganizara la República Federal. Para tal efecto, se emitió una ley de regulación del proceso electoral, muy liberal por cierto, donde se reflejaba un notable respeto en favor de las garantías individuales y del derecho al voto.¹¹⁰ Sin embargo, los eventos posteriores permitieron a los conservadores, finalmente, imponer su visión sobre lo electoral a través de la Constitución Política de 1858.

Independientemente del contenido ideológico que manifestaron los proyectos de cada grupo político en torno a lo electoral, además de lo consecuentes que estos hayan sido al respecto, las actividades electorales fueron difundidas de forma relativamente limitada. La imprenta jugó un papel importante pues permitió el surgimiento de periódicos y el uso de hojas sueltas. No obstante, la circulación de aquellos fue escasa. Incluso, también fue común que la mayoría lograra emitir solamente unos pocos números.¹¹¹ En general, era poco lo que en la prensa se escribía sobre convocatorias a elecciones, resultados de la votación, discusiones u otros aspectos de la dinámica electoral, muy al contrario de lo que acontecía con los conflictos bélicos. Incluso, encontramos muchos periódicos cuya naturaleza era servir exclusivamente como instrumento de propaganda militar. Por ejemplo, fue hasta en el número 33 del *CORREO DEL ISTMO* que se

107 *CORREO DEL ISTMO*. n°85, 29 de mayo de 1851. p. 356.

108 *Ibidem*.

109 *INTEGRIDAD DE CENTROAMERICA*. n°4, 1 de enero de 1850. p. 14.

110 *GACETA OFICIAL DE NICARAGUA*. n°7, 3 de enero de 1852. p. 1-2.

111 Por ejemplo, el editor del periódico *EL OJO DEL PUEBLO* comunicó en su número 13 que la suscripción era baja, por lo cual sólo circularía por algún tiempo más. (Edición del 10 de febrero de 1844, p. 52).

publicó una noticia de carácter electoral, al comunicarse que un magistrado fue sustituido debido a que resultó electo como diputado suplente.¹¹²

En torno a la difusión de lo electoral, debemos señalar cómo los espacios públicos tomaron parte importante en ello. La forma oficial utilizada para comunicar a los ciudadanos la realización de las elecciones era el bando. Este consistía en un comunicado que se leía a los habitantes, y luego se colocaba en los lugares de mayor concurrencia en las ciudades y aldeas. Otras formas de difusión tuvieron gran relevancia. De hecho, desde la prohibición de reuniones públicas dictada por el jefe de Estado Manuel Antonio de la Cerda, en 1827, bajo el pretexto de que alteraban el orden público y perturbaban la tranquilidad, un largo camino se había recorrido.¹¹³ Por ejemplo, encontramos referencias sobre el uso de música y de pólvora, a partir de la década de 1840, como medios para convocar a la población cuando se realizaban unas elecciones. En actividades donde esos recursos se hacían presentes, los principales políticos aprovechaban para realizar discursos.¹¹⁴ Las fiestas populares en las poblaciones nicaragüenses, tales como los diablitos, el Güegüense, y el Toro Venado, fueron espacios que, paulatinamente, entraron en contacto con lo electoral. Un contemporáneo cuenta cómo las personas principales de la ciudad de Granada, muchas involucradas en las luchas de poder, acostumbraban pagar a músicos y a un bufón para que, alguna noche específica, recorrieran sus calles y procedieran a ponerles sobrenombres a ciertas personas que ya se encontraban durmiendo, además de burlarse de ellas a través de una especie de teatro callejero improvisado.¹¹⁵ Con la intensidad de los conflictos electorales, tales actividades sirvieron de pretexto para atacar a los rivales políticos.

El pueblo se involucraba en esos espacios pero no en los reducidos de las tertulias. La información disponible permite identificar dos grupos rivales en la ciudad de Granada, forma de clubes políticos, que se denominaron *La Tertulia* y *La Nueva Tertulia*. El primero comprendía a las élites conservadoras del centro de la ciudad, es decir, a los sectores conocidos como *timbucos*, y tenían su propio periódico, EL MENTOR NICARAGÜENSE, dirigido por Fruto Chamorro.¹¹⁶ Por su parte, *La Nueva Tertulia* estaba formada por los *calandracas*, que también involucraban personas de la élite económica aunque encontraban su principal base de apoyo en los barrios periféricos y más populares, principalmente Jalteva y la Otra Banda. Desconocemos si estos últimos contaron con algún periódico, aunque sí llegaron a emitir algunas hojas sueltas.¹¹⁷ De hecho, de

112 CORREO DEL ISTMO. n.º33, 23 de mayo de 1850. p. 147.

113 PEREZ, Jerónimo. *Óp. cit.*, p. 517.

114 EL MENTOR NICARAGÜENSE. n.º7, 11 de diciembre de 1841. p. 106.

115 ORTEGA. *Óp. cit.*, p. 35-37.

116 *Ibid.*, pp. 44-45.

117 En la única hoja suelta de ese grupo que hemos podido localizar, se identifican como "Los constantes patriotas de la nueva tertulia" y la publicaron bajo el título de "Al público" para dar respuesta a un anónimo donde se atacaba al ex-director supremo José León Sandoval.

las reuniones que tenían esos grupos surgían discusiones públicas, recursos ante las autoridades y mensajes escritos dirigidos a la población que eran introducidos debajo de las puertas de las casas.¹¹⁸ En los casos más extremos, se planearon conspiraciones contra el gobierno.¹¹⁹

Es importante destacar que, aunque las mujeres no tuvieron acceso a la ciudadanía, sí jugaron un rol significativo en la construcción de lo político, lo cual influyó en la transmisión del conocimiento de los asuntos electorales. Más allá de las formas jurídicas y de los mecanismos de control patriarcal (todo lo cual resultaba en el hecho de que no pudieran ser ciudadanas), es necesario destacar su participación en las otras instancias de la vida política. La invisibilidad de la cual las mujeres generalmente han sido víctimas ha llevado a desconocer su influencia en los procesos históricos, limitando así una comprensión más integral de estos. Las fuentes nos señalan un rol muy activo de ellas en la vida económica. Incluso, en algunas actividades llegaron a ser dominantes. Así, el aprovisionamiento de agua en Masaya o Granada era fruto de la tediosa labor de cargadoras, generalmente indígenas, quienes caminaban largas jornadas con sus vasijas de barro en la cabeza para buscar el líquido ya fuera en la laguna de Masaya o en el Lago Cocibolca. Con el establecimiento de la Ruta de Tránsito hacia Estados Unidos, se acrecentó la producción y venta de alimentos a viajeros, así como el servicio de hospedaje en hostales o en casas particulares, actividades que correspondían a mujeres. Por lo demás, ellas también tuvieron un rol fundamental en el comercio, actividad que manifestaba un ligamen muy estrecho con algunas formas de sociabilidad, incluso la política. De hecho, controlaban la producción y el expendio del aguardiente.¹²⁰ Las fuentes describen dos espacios de especial relevancia en la generación de opinión pública entre los sectores populares: la pulpería y la plaza. La primera era un pequeño almacén donde se vendían una diversidad de productos alimenticios, así como aguardiente y tabaco bajo autorización del Estado (o a veces sin ella). Como consecuencia de las muchas guerras, tal como lo indicamos atrás, la población masculina decayó numéricamente tanto por las muertes como por los casos donde los hombres huían hacia los montes para evitar el reclutamiento militar.¹²¹ Todo esto provocó que las mujeres fueran mayoría. Tal situación tuvo como consecuencia que ellas rigieran las pulperías, localizadas tanto en las ciudades como en las aldeas. Estos lugares se convirtieron en espacios de intercambio social, ya no sólo comercial, fruto de lo cual se transmitía información y se generaba opinión. Al respecto, el viajero William Wells observó lo siguiente:

118 EL OJO DEL PUEBLO. 3 de febrero de 1844. pp. 46 y 48.

119 ORTEGA. *Óp. cit.*, pp. 44-45.

120 BURNS. *Óp. cit.*, p. 62.

121 Por supuesto, no puede obviarse que, muchas veces, la ausencia de los hombres se debió al abandono deliberado a sus compañeras e hijos, independientemente de las circunstancias políticas.

"La pulpería es frecuentemente el escenario de un coloquio amoroso y aquí, se dice, se venden al menudeo más escándalos y noticias que en ninguna otra parte. La pulpería es en realidad la "bolsa" de todas las clases sociales para el cambio de noticias, como lo es el almacén de abarrotes en los Estados Unidos para la discusión de los sucesos políticos del día."¹²²

Por su parte, las plazas principales de las ciudades sirvieron también como espacio para el ejercicio del comercio pues era en ellas donde se localizaba el mercado. Tuvo un significado medular para las sociedades decimonónicas, cuyo origen se remonta desde la Colonia. En ellos, las mujeres jugaron un rol central pues controlaron la venta de los bienes, lo cual tenía un origen precolombino. Pero, aparte de la actividad económica ejercida a través de la compraventa de productos agrícolas y artesanales, el mercado sirvió como un espacio de sociabilidad. De esta manera, tuvo un peso aun más extendido dentro de la cotidianidad de las personas. En términos políticos esto fue significativo pues la interacción entre los diversos actores sociales contribuyó al establecimiento de la plaza del mercado como un sitio para el desarrollo de la opinión pública. Un viajero, en 1854, pudo informarse sobre la situación del país a través de las vendedoras del mercado de León, las cuales, además de censurar su apariencia personal y su sombrero, le recomendaron no aventurarse a viajar hacia el sur pues las tropas de Fruto Chamorro controlaban el camino a Masaya y perseguían sin piedad a los estadounidenses.¹²³ Tal detalle podría parecer banal pero, en realidad, es representativo del ambiente que existía en ese espacio público. Las vendedoras eran un grupo social con una influencia determinada entre la población. En efecto, durante los eventos acaecidos una década atrás, cuando la ciudad de León, sede del Gobierno, fue sitiada en 1844 por una alianza de tropas salvadoreñas, hondureñas y granadinas, un espía al servicio de estas últimas notó con claridad la influencia de aquellas:

"Ayer que he pasado por mi casa, he encontrado una mujer que ha salido de la plaza principal de esa Ciudad y da las noticias (...) que públicamente hablan contra Casto [Fonseca, jefe del ejército] y sus secuaces, las mujeres que se hallan en la plaza, diciendo que él es causa de la guerra y de las desgracias que se sufren."¹²⁴

La participación de las mujeres en los conflictos políticos fue activa. Para los extranjeros era común escuchar a las anfitrionas referirse con propiedad sobre los asuntos internos del país.¹²⁵ También se involucraron de formas más directas en ellos, ya fuera como apoyo logístico a los ejércitos en el aprovisionamiento del agua, la búsqueda y pica de la leña o en la preparación de los alimentos. Pero, en otras ocasiones, fueron participes directas en los actos de violencia. El joven granadino Francisco Ortega fue

122 WELLS. *Óp. cit.*, p. 229.

123 *Ibid.*, p. 196.

124 "Carta de Bernardo Méndez al jefe del Estado Mayor de los Ejércitos Unidos. 1 de enero de 1845." En: *CLARIN DEL EJÉRCITO*. 2 de enero de 1845. N°98, p. 42.

125 MARR. pp. 197-199 y WELLS. p. 193.

testigo directo, en 1846, cuando las mujeres del barrio indígena de Jalteva, adscrito a la ciudad de Granada, desfilaron armadas de "palos, piedras y cuchillos" por algunas de sus calles para agredir a los enemigos, precisamente cuando los sectores calandracas se habían rebelado contra la autoridad.¹²⁶

Elecciones y conflicto

La dinámica del proceso electoral, días o semanas antes del día de emisión del sufragio, podía reflejar un escenario de fuertes pugnas entre grupos en donde las vías de hecho se hacían presentes. Esto denota las dificultades para lograr que los conflictos políticos se desarrollaran a través de mecanismos pacíficos. De hecho, muchas veces la celebración de elecciones fue sinónimo de inestabilidad. El redactor del *CORREO DEL ISTMO*, en 1850, al describir las ventajas que obtendría Nicaragua con la apertura reciente de la Vía de Tránsito hacia Estados Unidos, indicó optimista que

"En el día todos los nicaragüenses se hallan animados de muy buenos sentimientos, y a pesar de estar tan próxima la elección del primer magistrado del Estado, no hay el menor síntoma de trastorno."¹²⁷

Nótese la relación hecha entre época electoral e inestabilidad, y cómo la ausencia de esta última implicaba, prácticamente, una situación de excepcionalidad. El problema de la participación refleja dos aspectos contradictorios. En algunos casos, se hacía referencia al desinterés de los ciudadanos por votar.¹²⁸ Pero en otros, más bien se identificaban trastornos que presuponían un interés por la política más allá del deseado. Por lo demás, mientras se promovía el voto había una escasa divulgación de los resultados electorales. ¿Cómo entender estas diferencias? Al parecer, el ejercicio del sufragio no fue uniforme en todos los lugares. La mayor conflictividad se reflejaba en las ciudades, tales como León, Granada o Rivas. Para el caso de las poblaciones más pequeñas, no tenemos suficiente información sobre las primeras décadas, tras la Independencia, que nos permita identificar ahí el grado de intensidad electoral. Según Burns, indígenas y ladinos se mantenían al margen de la política nacional, además de que la autoridad del gobierno se debilitaba con el aumento de las distancias.¹²⁹ Sin embargo, al ser las elecciones una realidad jurídica, es dable suponer que, a través de éstas, comenzó a canalizarse la conflictividad en el mundo aldeano, incluidos los conflictos entre aquellos dos grupos sociales. De hecho, esto nos resulta evidente a partir de 1858. En efecto, las fuentes evidencian, para la segunda mitad del siglo XIX, una estrecha relación entre

126 ORTEGA ARANCIBIA. *Óp. cit.*, pp. 142-143.

127 *CORREO DEL ISTMO*. n°55, 31 de octubre de 1850. p. 236.

128 Al respecto, se manifestaba en 1843: "¿En que consiste, pues, tanta indiferencia por las elecciones municipales, a que siempre concurren un corto número de ciudadanos?" *EL OJO DEL PUEBLO*. n°2, 25 de noviembre de 1843. p. 5.

129 BURNS. *Óp. cit.*, pp. 14-16.

proceso electoral y el conflicto local.¹³⁰ No obstante, las interpretaciones surgidas entonces sobre la existencia o no de violencia en los procesos electorales dependían de los intereses particulares de cada parte. Así, mientras algunos denunciaban atropellos y agresiones en una situación determinada, otros destacaban en ella la paz y la tranquilidad imperantes. Por eso, es necesario analizar las prácticas electorales dentro del marco de la vida política nicaragüense en general.

Con la emisión de la Constitución Política de 1838, y la desaparición de la República Federal, el proyecto del Estado nicaragüense asumió una forma definitiva. Sin embargo, los conflictos localistas sobrevivieron, al igual que las pugnas entre quienes aspiraban a la construcción de una nacionalidad centroamericana y los opositores a tales planteamientos. Algunas otras diferencias ideológicas, además de las constantes pugnas de naturaleza estrictamente faccioso, moldearon la vida política nicaragüense.¹³¹ Todo este conjunto de factores se identifican de forma variable en coyunturas concretas. Para nuestros efectos, no nos interesa exponer sus particularidades, sino identificar cómo en ellas se manifestaron los rasgos del sistema electoral. Al respecto, una situación recurrente fue el uso de los militares para limitar el ejercicio de las libertades electorales. Esto se hacía mediante la coacción a los ciudadanos, ya fuera arrestando a los opositores o reclutándolos a la fuerza en el ejército mismo. También los jefes utilizaban a los soldados a su cargo como votantes, enviándolos por distintas mesas electorales, con lo cual se aumentaba la votación en favor de uno de los grupos en contienda. La legislación decimonónica penalizaba las restricciones al ejercicio libre del sufragio, prohibiendo el despliegue de soldados en época electoral, es decir, entre el 15 de octubre y el 15 de diciembre de cada año.¹³² De la misma forma, se imponía a los comandantes mantener bien custodiadas las armas de los cuarteles y velar por la conducta de sus subalternos.¹³³ La necesidad de emitir legislación adicional sobre este asunto refleja la realidad de lo que acontecía durante las elecciones. Así, por ejemplo, fue necesario ampliar el período de restricción un mes más, por lo cual regía hasta el 15 de enero. Además, se debió aclarar que el alegato de haber tumultos o sediciones no podía servir de justificación al incumplimiento de la restricción en cuestión. De todas formas, como lo anterior no impidió el uso de la fuerza militar cerca de los lugares de votación, se ordenó a las municipalidades disponer "que los cantones electorales se

130 Esto lo exponemos en nuestra tesis doctoral, cuya versión corregida esperamos publicar próximamente.

131 Por ejemplo, el homicidio del jefe de Estado José Zepeda, en 1837, obedeció a intereses económicos, no a conflictos ideológicos. Al respecto señala Miles Wortman: "El golpe nicaragüense y el asesinato del aliado de Morazán, el Gobernador Zepeda, ocurrieron cuando el funcionario trató de obtener la aprobación de la asamblea estatal para un contrato de cortar madera. El dirigente estatal habló de recibir una participación en las utilidades. El cónsul británico dijo que él tenía «una insaciable capacidad de monopolizar las principales fuentes de riqueza del estado»." WORTMAN, Miles. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Costa Rica, Banco Centroamericano de Integración Económica, 1991. p. 346.

132 Código Penal (24 de abril de 1837), artículos 239 a 244. En: ESGUEVA. *Óp. cit.*, pp. 287-289.

133 "Decreto ejecutivo exigiendo que los Jefes políticos i Alcaldes constitucionales hagan que las elecciones se verifiquen con entera libertad" (12 de octubre de 1837), artículo 2. En: *Ibid.*, p. 290.

establezcan en un lugar adecuado en donde la fuerza pública no tenga que obrar inmediatamente ni necesidad de permanecer por custodia de presos, u otro motivo legal."¹³⁴

El uso de la fuerza militar con fines electorales fue una constante durante la mayor parte del siglo XIX. Por eso, se presentaban situaciones en donde los comandantes militares de cada ciudad cabecera se involucraban en los conflictos políticos, ya fuera porque pretendían sostener los intereses de sus superiores en el gobierno, o porque tenían intereses propios en las disputas locales. Al respecto, un testigo de la época, el poeta guatemalteco José Batres, relató en una de sus cartas lo que fue una elección en Granada en 1837:

"Las elecciones aquí se han hecho con toda la legalidad que se podía esperar: estaban casi ganadas por los hombres de bien: ¿qué hacen los otros? Salen con la tropa y algo de populacho a aporrear puertas y ventanas y a amenazar, etc.; a la noche siguiente los hombres de bien arman su ronda de 43 personas que inmediatamente es desarmada por 20 soldados, y al otro día los señores de la tal ronda (electores y escrutadores, etc.) son presos con pretexto de que querían asaltar el cuartel y de que habían salido a insultar (y eran los insultados), durante cuya prisión se hicieron y ganaron las elecciones por los fiebres, y después se han puesto en libertad unos prisioneros."¹³⁵

En la ciudad de Rivas esta situación también se vivió en la década de 1840, incluso en un momento hasta de forma dramática. Una denuncia pública, presentada en 1843, informaba que el nuevo comandante militar ordenó reunir el batallón de la ciudad el primer domingo de noviembre, día de las elecciones. Una vez que los soldados estaban en fila ante su superior, aquel les entregó las cédulas con los nombres de sus electores de confianza para que fueran a votar, llegando incluso a castigar con el cepo a los que se negaron. Posteriormente, hizo salir al batallón el primer domingo de diciembre, que era cuando se reunía la junta de electores del distrito. Ese mismo día, también se realizaron elecciones de parroquia para la municipalidad, también denominadas elecciones primarias pues ahí podían votar todos los ciudadanos. Para evitar que estos lo hicieran, se hizo correr el rumor de que se haría un reclutamiento de soldados, y que esto explicaba la presencia del batallón. A pesar de los reclamos de las autoridades municipales, primero ante el mismo Comandante, y luego ante el Prefecto, ninguno de los dos hizo algo para retirar a las tropas. Ante ello, los alcaldes y regidores actuaron con celeridad comunicando a la población sobre la falsedad del proyectado reclutamiento.¹³⁶

Este caso refleja una situación generalizada en Nicaragua. Los cuerpos municipales, en no pocas ocasiones, se encontraban en pugna con los representantes del Poder Ejecutivo, es decir, el prefecto y el comandante militar. Esta situación se presentaba cuando estos dos funcionarios se involucraban en la política local, ya sea porque eran

134 "Decreto aclarando algunas prohibiciones del Código Penal referente a las elecciones." (11 de octubre de 1852). En: *Ibíd.*, pp. 363-364.

135 Carta de José Batres a su familia (30 de octubre de 1837). En: ARELLANO. *Óp. cit.*, p. 84.

136 *EL OJO DEL PUEBLO*. n° 7, 1843. pp. 27-28.

originarios del lugar, o porque sostenían a los líderes locales partidarios del gobierno. En la denuncia anterior se refleja esta pugna, en particular con respecto a las elecciones municipales. En definitiva, estas fueron ganadas por los denunciantes, lo que motivó al propio comandante militar a presentar un recurso de nulidad. Con ello, dejó constancia de su parcialidad. Cuando el asunto trascendió por la prensa, tanto el prefecto como el comandante contestaron a través de dos hojas sueltas, ambas tituladas "AL PUBLICO". El Comandante trató de justificarse señalando que las tropas habían salido del cuartel el 3 de noviembre debido a que ese día se realizó el traspaso del mando militar, precisamente cuando él comenzó a ocupar su cargo. En el mismo texto, intenta luego justificar el movimiento de las tropas del primer domingo de diciembre. Sus argumentos coinciden con las causas señaladas para fundamentar las reformas al Código Penal en 1852, donde en concreto se pretendía evitar el uso de pretextos y excusas por parte de los militares para estirar el contenido de las normas jurídicas. El descargo del militar se fundamentaba en el planeamiento de una revuelta armada:

"En la siguiente elección, que fue el Domingo, en el cual había mandado reunir el Batallon, por ser este el unico en que pueden reunirse los Soldados de este Departamento, lo hise, no con objeto de dar a reconocer tan solamente a los cinco Oficiales graduados; si no, que como ya estaba penetrado de los oficios indecorosos que de continuo hacen estos Señores para desacreditar la administracion actual; supe que ya se andaba promulgando, que ese Domingo hiba a haber asalto de armas, que se me iba a asesinar a mi, y al Oficial Vega; y como al efecto, por las mismas Autoridades locales, se habían sitado las manzanas para ese día (cosa extraña) y tambien se desia, que habían reunidas cuarenta pistolas, con sus pertrechos correspondientes, en casa de Abelino Montiel..."¹³⁷

Todo lo anterior explica porqué el cambio de un comandante o el nombramiento de un prefecto podían ser causa para acrecentar la tensión política. Esto se magnificaba si, con el arribo del nuevo funcionario, alguno de los grupos en pugna se consideraba perjudicado. Tal situación pesaba en la dinámica electoral. Por ejemplo, las violentas divisiones entre timbucos y calandracas, en la ciudad de Granada, surgieron como consecuencia de unos muertos y heridos que hubo en una elección local.¹³⁸ Este evento es reflejo de la violencia imperante en la política. Cuenta con detalle Francisco Ortega, testigo que fue de los hechos, cómo los principales dirigentes de la élite conservadora granadina marchaban con sus partidarios, en época electoral, por todos los cantones de la ciudad. La concentración numerosa de personas que se iba dando a su paso influía para intimidar a los rivales. El triunfo de los timbucos se daba uno a uno en las mesas electorales respectivas. Sin embargo, al llegar a Jalteva, plaza fuerte de los calandracas, la violencia no tardó en llegar, dejando como resultado un muerto y, posiblemente, varios heridos. Por lo demás, durante la década de 1840, las élites locales hicieron uso de ciertos caudillos de barrios populares con el propósito de lograr la movilización de

137 "AL PUBLICO" (Hoja suelta) Rivas, 5 de enero de 1844, Imprenta Nueva de Pedro Diaz.

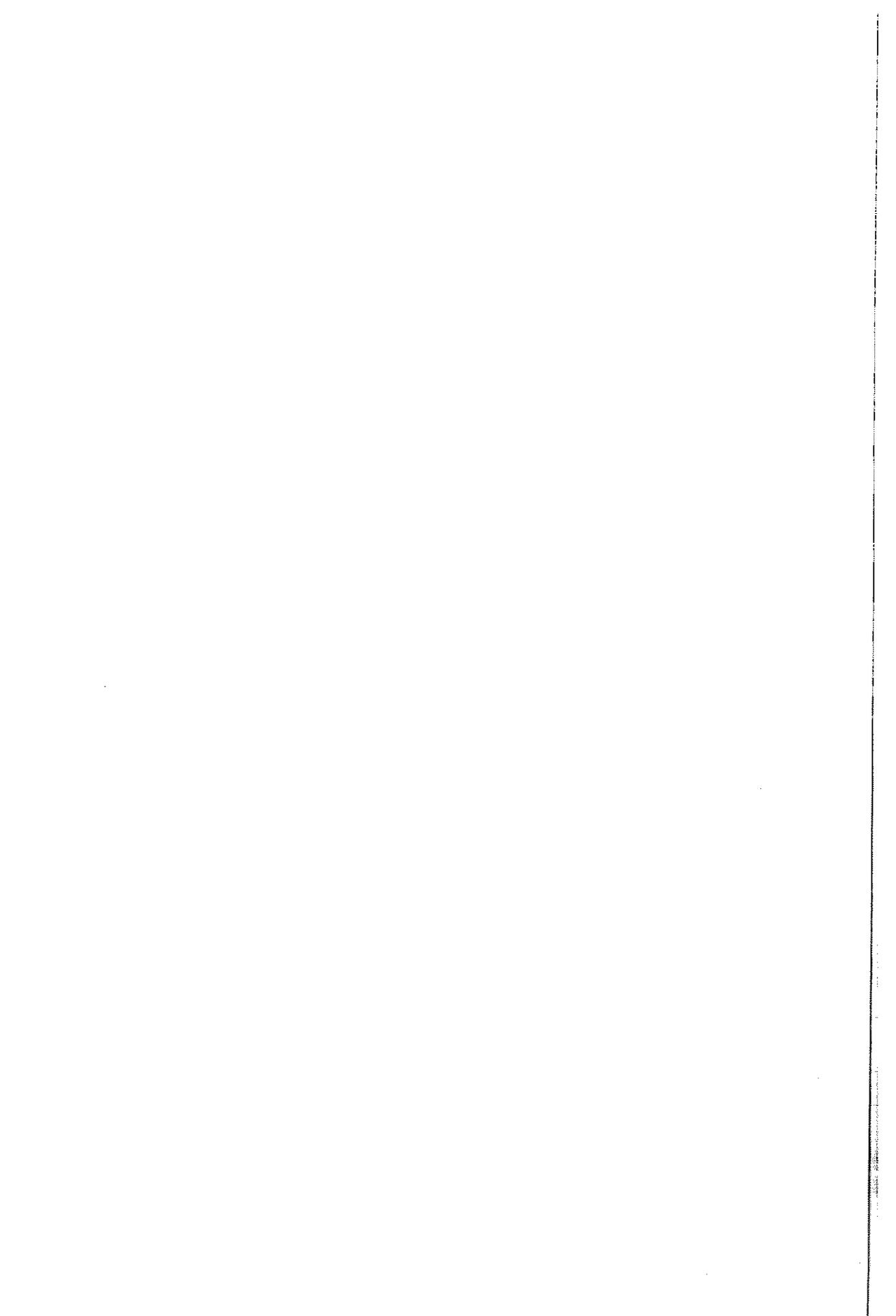
138 GAMEZ. *Op. cit.*, p. 276.

personas de origen humilde. No se pretendía hacerlos votar, sino utilizarlos para intimidar a sus rivales. En este aspecto, los calandracas de las ciudades de Granada y Rivas tuvieron mayor éxito, atacando casas y haciendas de los timbucos, además de intimidar a los electores rivales.¹³⁹ Esta situación desembocó en una seria revuelta, en 1849, donde los primeros terminaron fuertemente derrotados, y muchos de sus líderes fusilados.

En torno a la dinámica electoral, ésta se vio influenciada por una diversidad de factores, donde los intereses localistas tuvieron un peso importante aunque variable, el cual dependía de la coyuntura en que se desarrollaban. Podemos citar el ejemplo de la elección de los jefes de Estado. Un caso en donde se manifestó con claridad el factor localista fueron las elecciones a Director Supremo de 1853. Aquí, el voto de los electores de segundo grado se distribuyó mayoritariamente según esos criterios. La legislación de la época establecía un sistema de doble voto, lo que obligaba a cada elector a emitir uno de los dos sufragios a los cuales tenía derecho por un candidato no perteneciente al distrito de su procedencia. En esa elección, los dos candidatos principales fueron Fruto Chamorro, representante de los timbucos granadinos, y Francisco Castellón, líder de los calandracas de León. Mientras el primero obtuvo la totalidad de los votos en los distritos vecinos de Granada y de Jinotepe, no alcanzó ninguno en los de León y Chinandega. Por su parte, el segundo obtuvo la totalidad de los votos de estos dos distritos (ambos también vecinos), pero ninguno en los de Granada y Jinotepe.

En síntesis, debe concluirse que la experiencia originada en Cádiz contribuyó al desarrollo de los procesos electorales en Nicaragua. Sin embargo, la dinámica política interna, condicionada por el marco social y cultural del país, hizo que aquellos se celebraran bajo condiciones contrapuestas a la lógica que le daba sustento. De todas formas, la violencia no opacó a la dinámica electoral. Paulatinamente, se desarrolló una técnica electoral y un imaginario relacionado, que condujo al desarrollo de una cultura política donde la práctica del sufragio fue uno de sus componentes esenciales.

139 ORTEGA. *Op. cit.*, p. 139 y KINLOCH. *Op. cit.*, pp. 118-120.



Poderes y educación en Costa Rica a finales del período colonial

Iván Molina Jiménez*

La Costa Rica colonial fue una provincia marginal del imperio español en América, que experimentó dos estructuraciones básicas: en los siglos XVI y XVII, los españoles, asentados principalmente en Cartago (capital colonial), procuraron construir una sociedad basada en la explotación de los indígenas primero, y de los esclavos negros después; pero tal intento fracasó por la baja en la población aborigen y la ausencia de un producto de exportación viable que pudiera financiar la importación creciente de esclavos.¹ El período posterior a 1700, en contraste, fue escenario de un importante crecimiento económico y demográfico. El eje de este proceso fue la expansión de la producción agropecuaria campesina,² que supuso la paulatina ocupación del oeste del Valle Central, un área de unos 3.200 kilómetros cuadrados (el 6,4 por ciento del actual territorio costarricense); en contraste, en el Caribe persistían cultivos de cacao, y en el Pacífico central y norte predominaba la ganadería extensiva.³

La colonización agrícola, llevada a cabo por productores libres, originó las poblaciones de Heredia (1706), San José (1736) y Alajuela (1782), en las cuales se concentraron los artesanos más especializados y los comerciantes principales. La posición dominante que estos últimos tenían en la importación y exportación de mercadería les permitió establecer una relación de intercambio desigual –comprar barato y vender caro– con

* Profesor de la Escuela de Historia e investigador del Centro de Investigaciones en Identidad y Cultura Latinoamericanas, ambos de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: IVAN.MOLINA@ucr.ac.cr

1 Quirós, Claudia, *La era de la encomienda* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1990), pp. 231-290; Cáceres, Rina, *Negros, mulatos, esclavos y libertos en la Costa Rica del siglo XVII* (México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2000), pp. 69-80 y 118.

2 Fonseca, Elizabeth, Alvarenga, Patricia y Solórzano, Juan Carlos, *Costa Rica en el siglo XVIII* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001), pp. 81-193.

3 Hernández, Hermógenes, *Costa Rica: evolución territorial y principales censos de población* (San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1985), p. 176.

los productores directos urbanos y rurales.⁴ El Valle Central, a inicios del siglo XIX, era el asiento del 80 por ciento de los casi 50.000 habitantes que tenía la provincia, adscrita a la Audiencia de Guatemala; étnicamente, 6 de cada 10 personas eran mestizas, y el resto se distribuía entre mulatos, zambos y pardos, indígenas, blancos y negros.⁵

El propósito principal de este trabajo es doble: analizar el papel jugado por los poderes públicos, en particular la Corona, la gobernación, la Iglesia católica y los municipios, en la expansión escolar que Costa Rica experimentó entre finales del siglo XVIII e inicios del XIX; y demostrar que los logros educativos alcanzados en este período fueron comparables a los de otras áreas coloniales económica y políticamente más importantes. El trabajo está dividido en tres secciones: en la primera, se explora el impacto de las reformas borbónicas; en la segunda, se examina el papel fundamental jugado por la Constitución de Cádiz, que fomentó el establecimiento de gobiernos locales electivos, que tenían a su cargo la instrucción básica; y en la última, se considera la enseñanza superior. La investigación de base parte de los estudios existentes, en particular del valioso, pero tradicional aporte de Luis Felipe González Flores,⁶ y los complementa con alguna documentación nueva.

Educación y reformas borbónicas

La catequización de los aborígenes, que fue parte del proceso para dominarlos y explotarlos, supuso algunas prácticas escolares, orientadas esencialmente a enseñarles el idioma español;⁷ sin embargo, este importante tema no será considerado aquí, ya que se vincula más con una dimensión específica de la conquista —la de someter a las comunidades que, al asentarse en áreas distantes, escaparon al control europeo— que con la educación.⁸ Los primeros datos disponibles sobre instrucción de los indígenas en escuelas que fueron abiertas para que sus niños aprendieran (aparte de doctrina cristiana) a leer, escribir y contar, proceden de 1827, es decir, de un período posterior a la independencia (1821), por lo que no serán considerados en este artículo.⁹

4 Molina Jiménez, Iván *Costa Rica (1800-1850). El legado colonial y la génesis del capitalismo* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1991), pp. 153-162.

5 Thiel, Bernardo A., "Monografía de la población de la República de Costa Rica en el siglo XIX". *Población de Costa Rica y orígenes de los costarricenses* (San José, Editorial Costa Rica, 1977), pp. 20-21; véase, además: Pérez, Héctor, "La población de Costa Rica según el obispo Thiel". *Avances de Investigación del Centro de Investigaciones Históricas*. San José, N.º 42 (1988), pp. 1-13.

6 González Flores, Luis Felipe, *Evolución de la instrucción pública en Costa Rica*, 2da. edición (San José, Editorial Costa Rica, 1978). La ausencia de esta obra fundamental, publicada originalmente entre 1945 y 1961, resulta incomprensible en un reciente artículo de Eduardo Madrigal Muñoz, "Elites instruidas en la Costa Rica colonial, 1564-1718". *Revista de Historia*. San José, Nos. 57-58 (enero-diciembre, 2008), pp. 85-107.

7 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 34-39.

8 Alvarado, Franklin, "Misiones y doctrinas franciscanas: reconstrucción del primer proceso colectivo de transmisión del cristianismo hacia la sociedad indígena de Costa Rica" (Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1996), pp. 201-246; Solórzano, Juan Carlos, "Indígenas insumisos, frailes y soldados: Talamanca y Guatuso, 1660-1821". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José, 23: 1-2 (1997), pp. 143-197.

9 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 180.

El único establecimiento escolar conocido que operó en Costa Rica durante el primer siglo colonial fue el que atendió, entre 1583/1588 y 1623, el presbítero Diego de Aguilar, sacristán mayor de la iglesia parroquial de Cartago. La práctica ausencia de escuelas, que se observa en el Cuadro 1, se explica, ante todo, por la escasa población asentada en la capital colonial (apenas unas 320 personas entre blancos, negros, mulatos y mestizos en 1611) y por la dispersión de los vecinos por los campos, por lo que era difícil lograr una matrícula suficiente para financiar un plantel formal.¹⁰ La instrucción, en tal contexto, se convirtió en un privilegio de las familias más pudientes, que podían contratar tutores particulares para sus hijos.¹¹

El esfuerzo por disponer, por lo menos, de una escuela en Cartago se evidencia en las contrataciones de maestros efectuadas en la primera mitad del siglo XVIII, período que, tras el ascenso de los Borbones en España, supuso el inicio de un conjunto de reformas cuyo fin era maximizar la exacción de recursos de las colonias americanas y poner en práctica, en versiones desradicalizadas, algunos de los postulados de la Ilustración.¹² La nueva política de la Corona, en la esfera educativa, se expresó en el énfasis por abrir establecimientos elementales. El proceso culminó durante los reinados de Fernando VI (1746-1759) y Carlos III (1759-1788), cuando se aprobó un plan de instrucción pública que dispuso enseñanza separada para niños y niñas, algunos contenidos de carácter secular y exámenes para quienes aspiraban a impartir clases, los cuales serían vigilados por funcionarios de los ayuntamientos.¹³

Las reformas borbónicas coincidieron, en el caso de Costa Rica, con la fase inicial de la colonización campesina del oeste del Valle Central, la cual tuvo dos efectos importantes en cuanto a la educación: limitó la población en edad escolar de Cartago, el espacio más antiguo y "urbanizado" de la época, y evitó, dada la dispersión inicial de los emigrantes, que en las áreas ocupadas por estos se configurara, en lo inmediato, una fuerte presión por más escuelas. El mismo proceso que consolidó el peso económico y social de los pequeños y medianos productores agrícolas debilitó, dada su dinámica ruralizadora, el impacto del alza demográfica sobre la demanda educativa.

10 Thiel, "Monografía de la población", p. 64; González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 40-41.

11 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 41.

12 Lynch, John, *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre la sociedad y el Estado* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987), pp. 7-48; Halperín Donghi, Tulio, *Historia de América Latina 3. Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750-1850* (Madrid, Alianza Editorial, 1985), pp. 36-74; Dym, Jordana y Belaubre, Christophe, "Introduction". Dym, Jordana y Belaubre, Christophe, eds., *Politics, Economy, and Society in Bourbon Central America, 1759-1821* (Boulder, University Press of Colorado, 2007), pp. 1-15.

13 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 45-46; Herrera, Sajid, "Primary Education in Bourbon San Salvador and Sonsonate, 1750-1808". Dym y Belaubre, *Politics, Economy, and Society*, pp. 21-25.

Cuadro 1

Maestros contratados para atender escuelas elementales según lugar y período:
datos fragmentarios. Costa Rica (1583-1811)

Lugar	1583/ 1588-1699	1700-1749	1750-1799	1800-1811	Total
Cartago	1	7	6	5	20
Heredia			3		3
San José			2	2	3
Alajuela				1	1
Esparza			1	1	2
Nicoya			1		1
Total de maestros*	1	7	13	9	30
Escuelas públicas nuevas por período	1		5	1	7
Total de escuelas públicas abiertas	1	1	6	7	7

* El número de personas quizá fue menor a 30, dado que algunos maestros pudieron ser nombrados más de una vez, pero esto no es posible determinarlo porque se desconoce el nombre de algunos de esos docentes.

Fuente: González Flores, Luis Felipe, *Evolución de la instrucción pública en Costa Rica*, 2da. edición (San José, Editorial Costa Rica, 1978), pp. 40-51.

Las autoridades civiles y eclesiásticas, en respuesta a la dispersión de los colonos, emprendieron esfuerzos, después de 1750, para —mediante la quema de casas y cosechas y las amenazas de excomuni6n— concentrarlos en aldeas, con el prop6sito de que pudieran cumplir mejor con sus deberes religiosos y fiscales.¹⁴ La aplicaci6n de esta pol6tica borb6nica fue el contexto en que empezaron a abrirse nuevas escuelas en el este del Valle Central (barrio de la Puebla, en Cartago), en el oeste (en los centros de San Jos6, Heredia y Alajuela) y en comunidades distantes que experimentaban un significativo incremento de la poblaci6n mestiza y mulata (Esparza y Nicoya).¹⁵

La lenta expansi6n del n6mero de establecimientos escolares se perfila claramente en el Cuadro 1: se pas6 de un local en la primera mitad del siglo XVIII, a cinco en la segunda, y a uno en la d6cada de 1800. El m6ximo alcanzado de escuelas abiertas de manera simult6nea, antes de la promulgaci6n de la Constituci6n de C6diz (1812), fue de siete planteles. El aumento, pese a que fue modesto, implic6 un costo para las familias campesinas y artesanas, dado que la asistencia de los ni6os a clase supon6a una disminuci6n de la fuerza de trabajo familiar disponible, a lo que se a6aadia, en el caso de los productores pr6speros, el pago de una suma fija mensual al maestro.

14 Fonseca, Elizabeth, *Costa Rica colonial: la tierra y el hombre* (San Jos6, Editorial Universitaria Centroamericana, 1983), pp. 165-222 y 287-311.

15 Sol6rzano, Juan Carlos, "Costa Rica en la primera mitad del siglo XVIII: an6lisis regional de una sociedad en transici6n". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San Jos6, 19: 1 (1993), pp. 59-61.

La compulsión escolar, cuyo objetivo era obligar a los padres a enviar sus hijos a la escuela, empezó a ponerse en vigor en Cartago en la década de 1710; sin embargo, su práctica parece haberse intensificado sólo a partir del decenio de 1790.¹⁶ La oposición de familias de origen popular a colaborar con las iniciativas escolares de las autoridades, que ciertos investigadores atribuyen a su ignorancia,¹⁷ fue una respuesta, ante todo, al costo que implicaba acatar esas disposiciones. La actitud de estos pequeños y medianos productores agrícolas –que constituyeron la base de quienes, entre 1750 y 1780, se resistieron a asentarse en aldeas– expresaba, a nivel local, el descontento americano con la política expoliativa de los Borbones, cuya estrategia de fortalecer a España a costa de sus colonias culminó, al empezar el siglo XIX, en las guerras de independencia.¹⁸

La expansión educativa ocurrida en el contexto de las reformas borbónicas tuvo, por tanto, un trasfondo bastante complejo. El resultado más importante de este proceso fue una cierta ampliación del acceso a la enseñanza, en términos sociales y étnicos. El cabildo de Cartago, desde inicios del siglo XVIII, se preocupó porque, en las escuelas abiertas y financiadas con fondos municipales y aportes de los pudientes, se dispusiera de una cuota mínima –entre 4 y 12 niños– para niños procedentes de familias blancas empobrecidas. La política escolar, en el período posterior a 1750, prestó una definida atención a los niños de familias pobres, que fueron exceptuados de todo cobro y podían ser dotados gratuitamente de libros de texto y útiles,¹⁹ un fenómeno que no fue desconocido en otras áreas de Hispanoamérica, como fue el caso de Guanajuato en México.²⁰ La experiencia más significativa de este tipo que conoció Costa Rica en esa época fue la apertura, en 1788, de un plantel en el barrio popular de La Puebla, habitado por mulatos, negros libres y mestizos de escasos recursos.²¹

La inestabilidad de los establecimientos escolares, generalmente motivada por la falta de pago a los maestros, tendió a disminuir luego de 1790, cuando el interés de los sectores más acomodados por la educación se incrementó. El creciente excedente agropecuario, proporcionado por el cultivo de tierras vírgenes, convirtió al oeste del Valle Central en el área económica y demográficamente más dinámica de la provincia. El

16 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 42, 45, 48-49 y 51.

17 Quesada, Juan Rafael, *Educación y ciudadanía en Costa Rica de 1810 a 1821 del crepúsculo colonial al umbral de la modernidad política* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007), pp. 143-144.

18 Lynch, John, *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*, 2da. edición (Barcelona, Ariel, 1980), pp. 9-47; Halperín Donghi, *Historia de América Latina*, pp. 115-186; Chiaramonte, José Carlos, "III. Modificaciones del pacto imperial". Annino, Antonio y Guerra, François-Xavier, coords., *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX* (México, Fondo de Cultura Económica, 2003), pp. 85-113.

19 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 41-51.

20 Thompson, Angela T., "Schooling in Guanajuato, Mexico, 1790-1840". Britton, John A., ed., *Molding the Hearts and Minds. Education, Communications, and Social Change in Latin America* (Wilmington, Scholarly Resources Inc., 1994), pp. 19-36.

21 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 44; Cáceres, *Negros, mulatos*, pp. 91-97.

liderazgo de este proceso le correspondió a San José, que fue el eje del cultivo del tabaco, el principal producto de exportación de Costa Rica a finales del siglo XVIII, y asiento de la Factoría respectiva.²² Las principales familias josefinas, ya en 1797, contrataron al notable cartaginés, José Santos Lombardo, para que impartiera clases de primeras letras a sus hijos; y diez años después, en 1807, contaban con una escuela pública y, por lo menos, con otra privada.²³

El impacto de la Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz (1812) fortaleció la expansión educativa, al promover la creación de ayuntamientos electivos –los puestos edilicios, antes del año indicado, eran de carácter venal– y responsabilizarlos de la apertura de escuelas.²⁴ El Cuadro 2, pese que se basa en datos fragmentarios, permite aproximarse al alza en el número de locales escolares ocurrida entre 1813 y 1814: los 14 que fueron reportados en ese bienio contrastan con los 7 que operaron entre 1750 y 1811. La cifra señalada está, sin duda, afectada por el subregistro, ya que se conoce que, en los barrios de las poblaciones principales, se abrieron otros establecimientos;²⁵ por tanto, una vez considerada la diferencia demográfica a favor de San José y Cartago en comparación con Heredia, el total pudo superar fácilmente los 20 planteles.²⁶

Las fuentes disponibles no precisan cuántos niños asistían a esas escuelas, pero se puede realizar una estimación conservadora con base en el siguiente procedimiento: en 1827, el promedio nacional ascendía a 48 menores por plantel; de asumirse que entre 1813 y 1814 esa cifra era apenas de 25 escolares y que estaban abiertos, como mínimo, 20 locales, el total habría alcanzado los 500 alumnos. El cálculo precedente es bastante moderado, dado que, entre finales de 1820 y 1821, únicamente la ciudad de Cartago y sus barrios contaban con 7 centros de enseñanza que atendían un número similar de estudiantes.²⁷

22 Acuña, Víctor Hugo, "Historia económica del tabaco en Costa Rica: época colonial". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José, N.º 4 (1978), pp. 279-392.

23 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 50-51 y 79.

24 Muñoz, Ileana, *Educación y régimen municipal en Costa Rica, 1821-1882* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002), pp. 8-9; Quesada, *Educación y ciudadanía*, pp. 57-58.

25 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 83.

26 Cruz, Vladimir de la, "La educación y la cultura costarricense en el siglo XIX: de las Cortes de Cádiz a las reformas educativas". Salazar, Jorge Mario, ed., *Historia de la educación costarricense* (San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2003), p. 7; Dengo, María Eugenia, *Educación costarricense*, 7a. reimpresión (San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2002), p. 77.

27 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 178 y 180.

Cuadro 2

Costa Rica: población total y escuelas establecidas entre 1813 y 1814 (datos fragmentarios)

Lugar*	Población estimada en 1814**	Porcentaje	Escuelas reportadas
San José	16.497	31,6	1
Alajuela	6.787	13,0	1
Cartago	12.530	24,0	1
Heredía	10.337	19,8	8
Guanacaste	4.699	9,0	2
Puntarenas	1.358	2,6	1
Limón	0		0
Total	52.208	100,0	14

* Se utiliza la actual división administrativa del país. Se excluye la población indígena no reducida: 800 individuos en Alajuela y 2.745 en Limón y Bocas del Toro (esta última área pertenecía a Costa Rica en esa época; luego fue apropiada por Colombia).

** La estimación se basa en los datos del censo de 1824 según Bernardo A. Thiel.

Fuente: González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 82-84; Thiel, Bernardo A., "Monografía de la población de la República de Costa Rica en el siglo XIX". *Población de Costa Rica y orígenes de los costarricenses* (San José, Editorial Costa Rica, 1977), p. 27; Pérez, Héctor, "La población de Costa Rica según el obispo Thiel". *Avances de Investigación del Centro de Investigaciones Históricas*. San José, N.º 42 (1988), pp. 4 y 6.

El impacto que la Constitución de Cádiz tuvo en la expansión escolar costarricense de la década de 1810 ha sido minimizado por algunos investigadores que enfatizaron en las limitaciones de ese proceso.²⁸ El Cuadro 3, sin embargo, muestra que los logros alcanzados fueron parecidos a los de algunas de las principales ciudades de México y Suramérica, que disponían de mayores recursos y de estructuras sociales más diversas y complejas. El cálculo para Costa Rica, además, está afectado a la baja porque no se pueden diferenciar las cifras urbanas de las rurales (la cobertura educativa era más reducida en el campo).

La ausencia de datos directos impide analizar, con la precisión deseable, cómo varió la alfabetización tras el incremento en el número de escuelas ocurrido entre 1813 y 1814;²⁹ sin embargo, es posible aproximarse a esta problemática a partir de la capacidad de firmar de una muestra de 1.139 varones y 74 mujeres, nacidos en el Valle Central entre 1770 y 1809,³⁰ y que participaron como novios y testigos en trámites para obtener

28 Quesada, *Educación y ciudadanía*, 137-144; Fischel, Astrid, *Consenso y represión. Una interpretación socio-política de la educación costarricense* (San José, Editorial Costa Rica, 1987), pp. 60-61.

29 La alfabetización es un tema muy poco estudiado para la Hispanoamérica de este período. Newland, Carlos, "Spanish American Elementary Education Before Independence. Continuity and Change in a Colonial Environment." *Itinerario*. XV: 2 (1991), pp. 79-95; *idem*, "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales". *Hispanic American Historical Review*. 71: 2 (May, 1991), pp. 336-337.

30 La desproporción a favor de los varones se explica porque sólo por excepción las mujeres servían como testigos en estos trámites.

Cuadro 3

Escuelas, alumnos y proporción de estos en relación con la población total en Costa Rica y en algunas ciudades de Hispanoamérica (1813-1815)*

Lugar	Año	Habitantes	Escuelas	Alumnos	Proporción
Buenos Aires (Argentina)	1815	51.779	13	1.200	2,3
Guanajuato (México)	1813	60.000-70.000	6	500	0,7-0,8
Santiago (Chile)	1813	50.000	7	664	1,3
Costa Rica*	1814	52.208	20	500	1,0

* La proporción se calculó con respecto al total de habitantes. Los datos de escuelas y alumnos para Costa Rica son estimaciones.

Fuente: Frías, Susana R. y Méndez, Liliana R., *Censos y padrones existentes en el Archivo General de la Nación, 1776-1852* (Buenos Aires, Archivo General de la Nación, 1974), p. 3; Szuchman, Mark D., "Childhood Education and Politics in Nineteenth-Century Argentina: The Case of Buenos Aires", *Hispanic American Historical Review*, 70: 1 (February, 1990), p. 132; Serrano, José Antonio, *Jerarquía territorial y transición política: Guanajuato, 1790-1836* (Zamora, El Colegio de Michoacán, 2001), p. 129; Thompson, Angela T., "To Save the Children: Smallpox Inoculation, Vaccination, and Public Health in Guanajuato, Mexico, 1797-1840", *The Americas*, 49: 4 (October, 1993), p. 433; ídem, "Schooling in Guanajuato, Mexico, 1790-1840", Britton, John A. ed., *Molding the Hearts and Minds. Education, Communications, and Social Change in Latin America* (Wilmington, Scholarly Resources Inc., 1994), pp. 20-21 y 28; Labarca, Amanda, *Historia de la enseñanza en Chile* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1939), p. 75; Soto, Fredy, *Historia de la educación chilena*, 2da. edición (Santiago, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, 2000), p. 21; González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 82-84 y 178.

una dispensa matrimonial. La firma, ciertamente, no es un indicador seguro y exacto de que la persona que podía escribirla estaba alfabetizada; pero, en una sociedad esencialmente rural, campesina y oral, comportaba una diferencia significativa, al suponer alguna cercanía con la cultura escrita.³¹

La representatividad social de la muestra considerada es favorecida porque, en el Valle Central, el matrimonio tendió a generalizarse a finales del siglo XVIII,³² un proceso asociado con las políticas borbónicas para combatir las uniones ilícitas y el interés de las familias campesinas y artesanas por legalizar la transmisión de los derechos sobre sus bienes (especialmente, casas y terrenos).³³ La nupcialidad, en este contexto, dejó de

31 Vincent, David, *Literacy and Popular Culture. England 1750-1914* (Cambridge, Cambridge University Press, 1989), pp. 16-18; ídem, *The Rise of Mass Literacy. Reading and Writing in Modern Europe* (Cambridge, Polity Press, 2000), pp. 8-21; Reay, Barry, "The Context and Meaning of Popular Literacy: Some Evidence from Nineteenth-Century Rural England", *Past and Present*, N.º 131 (May, 1991), pp. 89-129; Munck, Thomas, "Literacy, Educational Reform and the Use of Print in Eighteenth-Century Denmark", *European History Quarterly*, 34: 3 (2004), pp. 275-303; Pélissier, Jean Pierre y Rébaudo, Danièle, "Une approche de l'illettrisme en France. La signature des actes de mariage au XIXe siècle dans l'enquête 3000 familles", *Histoire & Mesure*, XIX: 1-2 (2004), pp. 161-202; Núñez, Javier, "Signed with an X: The Evolution of Literacy in Latin America and the Caribbean, 1900 - 1950", *Latin American Research Review*, 40: 2 (2005), pp. 117-134.

32 Pérez, Héctor, "Deux siècles d'illégitimité au Costa Rica 1770-1974", Dupaquier, J., Hélin, E., Laslett, P., Livi-Bacci, M. y Sogner, S., eds., *Marriage and Remarriage in Populations of the Past* (London, Academic Press, 1981), pp. 481-493;

33 Rodríguez, Eugenia, *Hijas, novias y esposas. Familia, matrimonio y violencia doméstica en el Valle Central de Costa Rica (1750-1850)* (Heredia, Editorial Universidad Nacional, 2000), pp. 15-30; ídem, "Relaciones ilícitas y

ser una práctica que distinguía a los sectores más acomodados y poderosos –fenómeno común en otras partes de Hispanoamérica–, y se difundió entre pequeños y medianos productores urbanos y rurales, y jornaleros.

La proporción de varones nacidos entre 1770 y 1780, que sabían firmar, fue de 15,8 por ciento, cifra que ascendió a 38,5 por ciento en los que vinieron al mundo entre 1800 y 1809. Los primeros alcanzaron la edad escolar (7 a 12 años)³⁴ en la época en que se intensificaron los esfuerzos de los Borbones por ampliar el acceso de la población a las escuelas elementales; los segundos, a su vez, se beneficiaron de la expansión en el número de planteles promovida por la Constitución de Cádiz. La experiencia de las niñas, en contraste, fue mucho más limitada: de las que vivieron su infancia en las tres últimas décadas del siglo XVIII, ninguna firmaba, y de las nacidas en el primer decenio del XIX, podían hacerlo el 2,8 por ciento.³⁵

El examen del trasfondo social y ocupacional de los varones confirma que, en el período considerado, se amplió el acceso a la escuela. Las categorías asociadas con los sectores que concentraban la riqueza y el poder (hacendados, comerciantes, funcionarios y profesionales) o con oficios urbanos (artesanos) sabían firmar en una proporción considerable –50 por ciento o más– antes del impulso dado a la educación en el bienio 1813-1814. Los agricultores, artesanos y jornaleros, en cambio, experimentaron avances significativos. El peso de los que firmaban pasó de menos de 7 por ciento, en los nacidos en la década de 1770, a entre 15 y 38 por ciento, en los venidos al mundo en el decenio de 1800.³⁶

La información disponible no permite analizar, en términos similares, a las mujeres; pero el caso de estas, pese a tal limitación, es de sumo interés. ¿Cómo se produjo su acercamiento a la cultura escrita: asistieron a la escuela, contaron –en especial las hijas de hogares prósperos– con tutores particulares, fueron instruidas por un pariente masculino o su aprendizaje fue resultado de su inserción laboral (principalmente como sirvientas) en casas de familias acomodadas? La insuficiencia de las investigaciones respectivas impide responder a esta pregunta; incluso, todavía se desconoce cuándo se abrieron los primeros planteles para niñas: según algunos estudios, ya existía uno en Cartago a inicios del siglo XIX;³⁷ otros afirman que, aunque locales de ese tipo

matrimonios desiguales. Bourbon Reforms and the Regulation of Sexual Mores in Eighteenth-Century Costa Rica". Dym y Belaubre, *Politics, Economy, and Society*, pp. 185-210.

34 La edad escolar, en esa época, podía cubrir más años; pero fue calculada con base en la frecuencia indicada para facilitar la comparación con otras áreas de Hispanoamérica.

35 Molina Jiménez, Iván, "Alfabetización y cobertura escolar en Hispanoamérica. La primera expansión educativa costarricense (1750-1830)". *Desacatos. Revista de Antropología Social*. México, N.º 37 (septiembre-diciembre, 2011), en prensa.

36 Molina Jiménez, "Alfabetización y cobertura escolar".

37 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 48.

empezaron a operar en San José en el decenio de 1840,³⁸ la educación femenina sólo comenzó a consolidarse a partir de la década de 1850.³⁹

La alfabetización lograda por medios no escolares,⁴⁰ que tan importante parece haber sido para las mujeres, quizá lo fue también para cierta categoría de varones que, a muy temprana edad, se desempeñaban como sirvientes o eran puestos bajo el cuidado de un productor artesanal en condición de aprendices. La enseñanza de oficios, que en las principales ciudades de Hispanoamérica estaba regulada por los gremios,⁴¹ tenía en Costa Rica, dada la ausencia de esas corporaciones, un carácter distinto. Los niños eran colocados –a veces compulsivamente– en un taller por el cabildo de Cartago (en el caso de los huérfanos), por sus amos (si eran esclavos) o por sus padres. El artesano a cargo se comprometía a instruirlos en la práctica de su especialidad y en doctrina cristiana, a mantenerlos y a corregirlos durante el período de aprendizaje, que podía durar de 4 a 6 años; al término de este proceso, pocos eran los que podían independizarse, por lo que la mayoría se convertía en trabajadores asalariados.⁴²

La aproximación de sirvientes y aprendices a la cultura escrita, a partir de una combinación de lo aprendido en casas y talleres con la asistencia a la escuela pública, se vislumbra en una ordenanza del ayuntamiento de San José, dada en 1814, que obligaba a los cabezas de familia a enviar a clases a todos los niños de entre 6 y 15 años que vivían bajo su techo.⁴³ El esfuerzo por ampliar socialmente el acceso a la instrucción, que esta medida suponía, también se advierte en otras disposiciones municipales de 1819 y 1820 para financiar la compra de libros de texto y materiales para los niños pobres,⁴⁴ y en ciertas descripciones de algunos de estos alumnos, en especial de áreas rurales, que se presentaban a lecciones cubiertos con un pañuelo, a falta de camisa.⁴⁵

La infraestructura escolar era en extremo limitada: las escuelas operaban en casas particulares y en espacios cedidos por iglesias, conventos y cabildos (el de Cartago, sobre todo). El mobiliario de que disponían era exiguo y se reducía a algunas bancas. Los establecimientos privados de enseñanza, mencionados con más frecuencia a partir del

38 Obregón, Clotilde, *Carrillo: una época y un hombre 1835-1842* (San José, Editorial Costa Rica, 1989), p. 122.

39 Fallas, Carmen Liddy y Silva, Margarita, "Surgimiento y desarrollo de la educación de la mujer en Costa Rica 1847-1886" (Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1985), pp. 153-159.

40 Viñao, Antonio, "Alfabetización y escolarización". Fundación Santa María, *Historia de la educación en España y América. La educación en la España moderna (siglos XVI-XVIII)* (Madrid, Ediciones Morata, 1993), pp. 159-170.

41 Johnson, Lyman, "Artisans". Hoberman, Louisa Schell y Socolow, Susan Midgen, eds., *Cities and Society in Colonial Latin America* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986), pp. 231-234.

42 Payne, Elizet, "Actividades artesanales en Cartago. Siglo XVII (maestros, oficiales y aprendices)". Sibaja, Luis Fernando, et al., *Costa Rica colonial* (San José, Guayacán, 1989), pp. 39-58; Benavides, Clotilde, "Reflexiones sobre la formación y función social de los artesanos en Cartago en el siglo XVIII". *Revista Estudios*. San José, Nos. 18-19 (2004-2005), pp. 25-38.

43 Gudmundson, Lowell, *Costa Rica antes del café: sociedad y economía en visperas del boom exportador* (San José, Editorial Costa Rica, 1990), p. 149.

44 Quesada, *Educación y ciudadanía*, pp. 142-143.

45 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 178.

decenio de 1800,⁴⁶ quizá gozaban de mejores condiciones; pero este es un tema del que poco se conoce. Los libros de texto, cuya utilización inicial se remonta a la década de 1730, eran la cartilla (silabario) y el catón (lecturas con base en la doctrina cristiana).⁴⁷ La difusión de estos materiales, que debían ser importados, fue dificultada por su elevado precio: los más baratos podían costar un real, lo que suponía un mínimo de 2,5 y un máximo de 4,2 por ciento del salario mensual de un jornalero (de 3 a 5 pesos).⁴⁸

La docencia en esas escuelas, a las que asistían niños de distintas edades, enfatizaba en el aprendizaje de leer, escribir, contar y rezar. El predominio de lo religioso (del que no escapaban los maestros artesanos, obligados a enseñar a sus aprendices doctrina cristiana) fue desafiado, sin mucho éxito, por las reformas borbónicas, que procuraron promover una educación más secular y orientada a identificar a la población con la Corona. La permanencia en los contenidos se aunó con una práctica pedagógica cuya base era la memorización y con una disciplina que apelaba, de manera sistemática, al castigo físico.

La posición de maestro se caracterizó, desde inicios del siglo XVIII, por una tendencia a la secularización: en contraste con San Salvador y Sonsonate, donde el predominio le correspondió al clero (fenómeno asociado quizá con el mayor peso de la población indígena),⁴⁹ en Costa Rica, de 18 educadores que se desempeñaron entre 1714 y 1797 y cuya condición se conoce, únicamente 3 eran eclesiásticos.⁵⁰ El examen del salario de estas personas se dificulta porque tenía dos componentes: una suma fija al año, pagada por el cabildo de Cartago por atender a los niños pobres, y las contribuciones de los padres de familia, que variaban de acuerdo con el número de hijos matriculados y el tipo de enseñanza que se les impartía. La escasez de datos impide precisar a cuánto ascendían tales aportes, que constituían la parte principal del ingreso docente.

El cálculo siguiente permite, con todo, aproximarse al problema planteado: entre 1713 y 1775, el cabildo cartaginés aportaba 25 pesos de cacao anuales (unos 16,6 pesos de plata), suma que ascendió, en 1781, a 50 pesos de cacao (33,3 pesos de plata), y en 1813 a 100 pesos de cacao (66,6 pesos de plata). Los pagos de las familias, durante casi todo el siglo XVIII, se ajustaron a la siguiente tarifa mensual en moneda de plata: lectura en cartilla, dos reales; en catón, cuatro reales; en carta, seis reales; enseñar a escribir y a

46 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 50-51.

47 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 48-49, 52, y 54-55

48 Acuña, Gilberth, Morera, Marta y Álvarez, Francisco, "La literatura que circulaba en Cartago y San José (1800-1820)". *Cuadernos de Investigación*. CSUCA. San José, N.º 41 (1988), pp. 31-39; Molina Jiménez, Iván, *El que quiera divertirse. Libros y sociedad en Costa Rica (1750-1914)* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica y Editorial Universidad Nacional, 1995), p. 24.

49 Herrera, "Primary Education", pp. 21-23.

50 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 41-50. El número de eclesiásticos pudo haber sido ligeramente mayor; véase: Cruz, "La educación y la cultura", p. 5.

contar, un peso. Los derechos cobrados en las últimas tres categorías bajaron cerca de un 50 por ciento a partir de la década de 1800.⁵¹

El descenso indicado puede explicarse porque se pasó de una época en que la matrícula escolar era pequeña y estaba dominada por alumnos que procedían de familias pudientes, a otra en la que se incrementó el total de estudiantes, debido al ingreso de niños provenientes de hogares de recursos más modestos. La modificación cuantitativa y cualitativa de quienes asistían a la escuela fue lo que quizá condujo a que el cabildo de Cartago elevara significativamente su aporte, al tiempo que disminuía la tarifa que debían satisfacer los padres. La reducción de estos aportes no fue compensada, al parecer, por el alza en el subsidio edilicio.

El grado en el cual el aumento en la matrícula implicó un deterioro del salario docente se puede estimar mediante una comparación entre lo devengado a finales del siglo XVIII y a inicios del XIX. El ingreso mensual de un maestro, en las décadas de 1780 y 1790, oscilaba entre 10 y 20 pesos de plata; tal suma era superior a la que devengaba un jornalero (de 3 a 5 pesos), inferior a la que recibía el administrador de la Factoría de Tabacos (unos 80 pesos) y se ubicaba en el rango de lo que ganaba un guarda de esta institución (de 16 a 30 pesos).⁵² El sueldo de los educadores, en contraste, bajó a entre 2 y 8 pesos al mes en los decenios de 1810 y 1820.⁵³

El ingreso de los maestros fue afectado, además, por una modificación en la política escolar: durante el siglo XVIII y primeros años del XIX, una vez abierta una escuela, se prohibía la apertura de otras que pudieran reducir su matrícula y, por tanto, el monto de las contribuciones pagadas por las familias pudientes. El gobernador Tomás de Acosta (1796-1810), sin embargo, defendió en 1807 que los planteles privados compitieran con los públicos, con base en el derecho que tenían los padres de escoger el establecimiento al que asistirían sus hijos.⁵⁴ La justificación dada por el representante de la Corona evoca la aducida, con el mismo propósito, en el Buenos Aires de la década de 1820.⁵⁵

La formación recibida por los maestros del período 1750-1814, que no eran eclesiásticos, se conoce poco: es verosímil que la mayoría apenas contara con lo aprendido en las escuelas elementales de la época, complementado —a lo sumo— con algunos conocimientos extra, adquiridos mediante estudios o lecturas adicionales. Las excepciones a

51 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 41-45, 48-51, 82. El cacao empezó a utilizarse como moneda a comienzos del siglo XVIII, debido a la escasez de metálico. Molina Jiménez, *Costa Rica (1800-1850)*, p. 110.

52 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 44; Gudmundson, Lowell, *Estratificación socio-racial y económica de Costa Rica: 1700-1850* (San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1978), pp. 100-101; Fallas, Marco Antonio, *La Factoría de Tabacos de Costa Rica* (San José, Editorial Costa Rica, 1972), pp. 50, 53 y 65.

53 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 82-84, 89 y 178; Quesada, *Educación y ciudadanía*, pp. 142, 162, y 167.

54 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 42-44, 48 y 51.

55 Newland, Carlos, "The Crowding Out Effect in Education: The Case of Buenos Aires in the Nineteenth Century". *Education Economics*. 2: 3 (1994), pp. 277-286.

esta tendencia fueron individuos como José Santos Lombardo y Juan Mora Fernández (este último ocupó, entre 1824 y 1833, el cargo de primer Jefe de Estado de Costa Rica), quienes cursaron gramática latina, filosofía, moral y otras materias en el Seminario Conciliar de León, en Nicaragua.⁵⁶

La enseñanza superior

La influencia de lo religioso, visible en la elevada proporción de obras de tal índole presente en las bibliotecas privadas del Valle Central (casi el 55 por ciento de los volúmenes),⁵⁷ se manifestó también en los esfuerzos por establecer algún nivel de enseñanza superior. Los vecinos y las autoridades de Cartago, en 1714, trataron de abrir –al final, sin éxito– una “Escuela de Cristo”, dependiente de la que existía en Guatemala, para preparar novicios recoletos.⁵⁸ El obispo Esteban Lorenzo de Tristán, en 1782, lideró una nueva iniciativa que, con el apoyo del cabildo cartaginés, resultó en la fundación de una cátedra de gramática latina (esencial para facilitar la preparación para el sacerdocio), que todavía operaba en 1810. La experiencia precedente fue imitada por San José: en 1803, varias de sus familias principales acordaron financiar una clase de ese tipo. Los maestros de tal materia eran predominantemente eclesiásticos y sus salarios podían superar los 20 pesos mensuales.⁵⁹

El empeño por ampliar la oferta educativa culminó en abril de 1814, cuando el ayuntamiento josefino, con la colaboración financiera de algunos de los vecinos más prósperos, estableció un plantel que incluía dos divisiones: una elemental (primaria) y otra superior (secundaria). El aporte indicado fue decisivo para ampliar el acceso a la escuela, ya que facilitó la asistencia de los hijos de padres pobres. El presbítero y síndico municipal, Manuel Alvarado, destacó tal característica al señalar que, del fondo que se conformó, “...se dará a los niños que prueben en competente forma ser miserables, cartilla, papel y demás que para ese objeto necesiten...”⁶⁰

La división superior comprendía las cátedras de gramática, filosofía, sagrados cánones y teología moral, aunque únicamente las dos primeras fueron impartidas de manera

56 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 128-132; Aguilar Bulgarelli, Óscar, *José Santos Lombardo*, 2da. edición (San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1998), p. 23. Acerca del Seminario, véase: Meléndez, Carlos, *La Ilustración en el antiguo Reino de Guatemala* (San José, Editorial Universitaria Centroamericana, 1974), pp. 81-86.

57 Molina Jiménez, *El que quiera divertirse*, p. 28.

58 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 74-75.

59 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 74-79. La adscripción de Costa Rica a la diócesis de León se mantuvo hasta 1850. Rivas, José Bernal, “La reestructuración de la Iglesia durante el período de formación del Estado nacional de Costa Rica (1821-1850)” (Tesis de Maestría en Historia, Universidad de Costa Rica, 2000).

60 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 86; Salas, Carlos Manuel, “La Casa de Enseñanza de Santo Tomas en la vida política y cultural de Costa Rica” (Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1982), p. 14.

regular. El municipio contrató para dirigir este centro de enseñanza, en condición de rector, a un joven estudiante nicaragüense del Seminario Conciliar de León que acababa de obtener el título de bachiller en artes, Rafael Francisco Osejo (¿1790?-¿1848?), con un sueldo de 300 pesos al año; y gestionó para que, en tanto se disponía de un edificio propio —su construcción se terminó en diciembre de 1816—, las clases se dieran en los almacenes de la Factoría de Tabacos.⁶¹

La derogación de la Constitución de Cádiz supuso la desaparición de los municipios electivos, incluido el de San José; en tales circunstancias, la nueva institución educativa, siempre apoyada económicamente por algunos de los josefinos más acaudalados, quedó bajo la protección, a partir de 1815, del obispo Nicolás García Jerez y pasó a denominarse Casa de Enseñanza de Santo Tomás. El prelado, que donó el terreno para construir el edificio y aportó materiales y dinero con tal propósito, designó como nuevo rector al presbítero José María Esquivel; además, reforzó el carácter confesional del plantel al adscribirlo —con la aspiración de que se convirtiera en un seminario conciliar— a la Universidad de León y al dictar un reglamento que enfatizaba la formación religiosa de los estudiantes.⁶²

La destitución de Osejo, según algunos investigadores, pudo obedecer a que se identificaba con el ideario de la Ilustración;⁶³ sin embargo, tal decisión parece explicarse, ante todo, por el interés de García Jerez en transformar la Casa en el sentido ya señalado. El obispo fue una de las personas que, en 1814, lo recomendó como profesor; además, ese joven nicaragüense únicamente empezó a radicalizar su discurso y su práctica política a favor de una forma republicana de gobierno al comenzar la década de 1820. El ex rector se mantuvo como docente, con su salario de 300 pesos al año, hasta 1817, cuando se le planteó impartir una cátedra de filosofía en Cartago, proyecto que aceptó.⁶⁴

La realización de estudios fuera de Costa Rica fue una opción que estuvo al alcance de unos pocos jóvenes que asistieron a la Universidad de San Carlos, en Guatemala, o al Seminario en León, para formarse principalmente como eclesiásticos. La base financiera de tales experiencias fueron las capellanías, un tipo de fideicomiso establecido por familias acaudaladas para que alguno de sus hijos —o de sus parientes de menos recursos— pudiera seguir la carrera clerical. Los beneficiarios de este temprano

61 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 86-88 y 91; Fallas, *La Factoría de Tabacos*, pp. 122-124; González, Paulino, *La Universidad de Santo Tomás* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1989), pp. 33-34; Quesada, *Educación y ciudadanía*, pp. 148-149; Zelaya, Chester, *El bachiller Osejo*, t. I (San José, Editorial Costa Rica, 1971), pp. 21-58; Salas, "La Casa de Enseñanza", p. 125.

62 González Flores, *Evolución de la instrucción*, p. 89; González, *La Universidad*, pp. 35-36; Salas, "La Casa de Enseñanza", p. 22.

63 González, *La Universidad*, p. 35; Quesada, *Educación y ciudadanía*, pp. 149-150.

64 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 94-96 y 125-127; Zelaya, *El bachiller Osejo*, pp. 70-73. La divulgación de los derechos y deberes de los ciudadanos y la defensa de las comunidades indígenas enfrentaron a Osejo, a partir de 1820, con el ayuntamiento de Cartago y el gobernador, Juan Manuel de Cañas.

sistema de becas, que promovió alguna movilidad social ascendente, se comprometían, a cambio del respaldo indicado, a celebrar misas por la salvación de las almas de sus favorecedores.⁶⁵

Las motivaciones y estímulos para incorporarse a la Iglesia declinaron en las últimas décadas del siglo XVIII e inicios del XIX, ya que los jóvenes que partieron a Guatemala o a León en ese período tenían intereses más seculares, como fue el caso ya considerado de Lombardo y Mora (en 1816, este último fue designado director de las escuelas elementales de San José). Las carreras de derecho y medicina empezaron a ser cursadas por algunos de tales estudiantes, quienes se convirtieron en la primera generación de intelectuales y profesionales de que dispuso Costa Rica en los primeros decenios de vida independiente.

El desempeño de varios de esos jóvenes costarricenses fue excepcional: fray Antonio de Liendo y Goicoechea (1735-1814) fue el introductor de la filosofía experimental en la Universidad de San Carlos; el presbítero Florencio del Castillo (1778-1834) tuvo una destacada participación en las Cortes de Cádiz, que le valió ser promovido a obispo de Oaxaca; José María Zamora, graduado de abogado en 1809, publicó en Madrid, entre 1844 y 1849, una obra en seis tomos titulada *Biblioteca de legislación ultramarina*; y Pablo Alvarado, estudiante de medicina, dio a conocer en la Guatemala de 1808 un volante que fue considerado sedicioso –por lo que fue encarcelado– y, tras la independencia, se caracterizó por un “ardiente republicanismo”.⁶⁶

Epílogo

El período que se extiende entre finales del siglo XVIII e inicios del XIX fue escenario de una primera expansión escolar en Costa Rica, impulsada primero por las reformas borbónicas, y luego por la Constitución de Cádiz. Este proceso permitió que el acceso a algún nivel de instrucción se extendiera en términos sociales, étnicos y de género. Los principales beneficiarios de esta ampliación parecen haber sido los hijos de familias de agricultores, labradores y artesanos, en particular los asentados en el Valle Central. El impacto entre las mujeres y los sectores más humildes (los jornaleros) fue mucho más limitado.

La tendencia a democratizar el acceso a la instrucción básica estuvo estrechamente relacionada con que, a diferencia de otras áreas coloniales más polarizadas en términos étnicos y sociales, en el Valle Central existía un significativo sector de pequeños y medianos productores urbanos y rurales. Los poderes públicos, en tales circunstancias, fomentaron –al poner en práctica las políticas educativas de la época– un modelo de

65 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 62-73; Molina Jiménez, *Costa Rica (1800-1850)*, pp. 114-115.

66 González Flores, *Evolución de la instrucción*, pp. 62-73 y 134-168; Fernández Guardia, Ricardo, *Cosas y gentes de antaño*, 3a. edición (San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1980), pp. 1-6 y 11-14.

enseñanza esencialmente pública. El resultado fue que, mediante una combinación de derechos de matrícula y subsidios y recursos aportados por la gobernación, los municipios o la Iglesia católica, se podía atender gratuitamente a una proporción de niños provenientes de familias pobres.

La comparación con las experiencias escolares de otras partes de la Hispanoamérica colonial evidencia que, pese a sus limitaciones, la expansión educativa ocurrida en Costa Rica fue más importante de lo que algunos investigadores han considerado hasta ahora. Los avances en la alfabetización, especialmente en las ciudades y entre familias de artesanos, agricultores y labradores, fueron el punto de partida para que, después de lograda la independencia, empezara a configurarse una cultura impresa cada vez más activa, que se manifestó, después de 1830, en la creciente producción, circulación y consumo de libros, folletos y periódicos.

Construyendo el Estado: génesis institucional y burocracia en Costa Rica entre 1821 y 1848¹

Pablo Rodríguez Solano*

Introducción

En la última década se ha dejado de lado toda discusión sobre la evolución del temprano Estado de Costa Rica a partir de 1821. Esta situación, que corresponde con un giro en la orientación de los estudios históricos, ya iniciado en la década de 1990, ha creado un gran agujero en el conocimiento que poseemos sobre el desarrollo de una institucionalidad estatal, así como la constitución de una burocracia y el financiamiento de estos órganos y funcionarios.

Así, sin haber respondido estas interrogantes, ha sido muy difícil entender la naturaleza del nuevo cuerpo político establecido a partir de 1821. La orientación de la política del Estado de Costa Rica, su financiamiento y funcionamiento, sin mencionar la existencia de una cultura política propia que no ha podido ser caracterizada.

El propósito de este artículo será entonces, de forma exploratoria, analizar la creación y evolución de la institucionalidad del Estado de Costa Rica, su burocracia y en cierta medida su financiamiento entre 1821 y 1848. De esta manera espero generar algunas preguntas interesantes que susciten una discusión que enriquezca lo que sabemos sobre el Estado y proponga nuevos caminos de estudio. Con respecto al financiamiento del Estado nos referiremos principalmente a la forma y funcionamiento de la oficina de hacienda que será un elemento central en la conformación de una organización estatal en Costa Rica.

* Correo electrónico: pablo.rodriguez@upf.edu

¹ Este trabajo está basado en la tesis de maestría presentada en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, cuyo título es "Estado, fiscalidad y organización burocrática en Costa Rica 1821-1848". Tanto la tesis como este trabajo se enmarcan en el proyecto "State Building in Latin America", que es un Advance Grant del European Research Council, para más información se puede visitar la dirección web <http://www.statebglat.upf.edu/>.

Conceptos y aclaraciones

Creo prudente, para ubicar la discusión y sentar las bases de lo que se expondrá a continuación, hacer una serie de aclaraciones, principalmente en el campo de lo conceptual. Esta forma de iniciar se hace absolutamente necesaria en razón de que, en la actualidad, existe un gran repertorio de explicaciones y teorías para el desarrollo de los Estados, algunas más atinadas que otras cuando se trata de los casos latinoamericanos, para los cuales la experiencia muestra que las teorías desarrolladas para los Estados europeos son muchas veces insuficientes.

Empecemos por algo que parece evidente, y que es desde el punto de vista de los enfoques existentes, uno de los pocos puntos en común entre estos: el Estado es por definición aquél que posee el *monopolio legítimo* sobre el uso de los medios coercitivos en un territorio determinado. Hasta aquí las coincidencias, ya que si estamos de acuerdo con lo anterior, podemos matizar el concepto entendiendo al Estado como un “entramado de relaciones sociales de dominación”², concepto que sin negar al anterior lo ubica en un espacio mayor de negociación y conflicto, que es propio de las relaciones sociales.

Asimismo, este *entramado* se caracterizaría por generar un “poder separado” en una sociedad determinada. De manera que constituye un ámbito separado de poder, el cual se sustenta en la aceptación social del mismo, pero que al mismo tiempo se mantiene separado de la sociedad que lo engendró, delimitando un campo de acción de lo público en el sentido de “lo estatal”.

Este ambiguo poder constituye a su alrededor una capa burocrática, la cual se encargará de hacer funcionar la institucionalidad del Estado. Esta burocracia que sirve al Estado, pero que al mismo tiempo no es el Estado en sí mismo, ayuda a concentrar los medios de coerción. Subordinando al mismo tiempo a las fuerzas centrífugas dentro del cuerpo político y cooptando el “poder real” que se ubica en el espacio local³, la legitimidad de los notables y élites locales, transfiriéndolo al Estado para transformarlo en hegemonía en el plano territorial.

Esta forma de comprender la construcción de este cuerpo político requiere que entendamos este proceso como una constante búsqueda, por parte del Estado, para absorber poder, quitándosele, de una manera u otra, a los notables y élites locales, que son los que poseen una legitimidad real. Así entonces, en la medida en que el Estado logra apropiarse del poder en el plano local para convertirlo en soberanía en el plano

2 Garavaglia, Juan Carlos, “La apoteosis del Leviathan: el Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del XIX”. En: *Construir el estado, inventar la nación: el Río de la Plata, siglos XVIII-XIX* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007), p. 229.

3 Garavaglia, Juan Carlos, *San Antonio de Areco 1680-1880. Un pueblo de la campaña, del Antiguo Régimen a la modernidad argentina* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2009), p. 422.

territorial, podemos hablar de un mayor grado de estatidad, un cuerpo político más sólido y conformado. Esto se hace a través de un despliegue estatal, el cual va de la mano con la constitución de un cuerpo burocrático y de la apropiación de las funciones que antes eran realizadas por los cuerpos o individuos en el plano local.

Oscar Oszlak⁴ había sostenido un argumento similar en la medida en que creía en el Estado como una instancia separada de poder, que se impone a las demás, y de la cual se deriva una burocracia estatal y sus instituciones. Sin embargo, para Oszlak el Estado no absorbía y concentraba el poder, en lugar de esto se introducía en los diferentes cuerpos y entes dentro de la sociedad imponiendo su poder. Lo propuesto hasta ahora nos pone de frente ante la consideración de que el poder proviene de una legitimidad que descansa en un entramado de relaciones sociales, las cuales son conflictivas. El Estado no se construye entonces desde arriba ni desde abajo, sino en un constante conflicto y negociación entre cada nivel de ese entramado, esta interacción adquiere solamente un forma piramidal en la medida que el Estado logra absorber el poder, la legitimidad de los grupos en contienda, y de estos los principales son los notables y élite en el espacio local.

Conforme esto sucede el Estado se ve ante la necesidad de desplegar una institucionalidad que lo represente y asuma las funciones que ahora le son propias. Estas instituciones, entendidas como "una forma de estructuración social que tiende a ritualizar conductas y comportamientos de acuerdo a ciertos códigos compartidos y que, a la vez, exige de la sociedad una adecuación creciente a esos códigos"⁵, necesitarán de una burocracia.

Podemos definir al burócrata como aquel individuo que vive de su sueldo. Esto, no obstante, puede generar una serie interminable de problemas desde el punto de vista de los hechos, ya que, incluso en la década de 1840, es difícil encontrar un funcionario del Estado que viva enteramente de su sueldo. Asimismo, está el asunto de entender y definir una "conciencia de burócrata", en la medida en que estos se entendieran a sí mismo como tales.

Sin embargo, esta sencilla definición nos da una variable mucho más definitiva y medible, para la cual además podemos fijar límites y metas. Paralelo a esto podrían hacerse estudios más detallados para entender si los funcionarios del Estado, a mediados de la década de 1830, se veían como burócratas, o cuándo ese fenómeno fue más palpable; pero desde el punto de vista operativo el saber si estos vivían o no de su sueldo podría ser un parámetro mucho más estable.

4 Oszlak, Oscar; "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 84, Vol. 21, IDES, Bs. As., Ene - Mar, 1982, Pg 531 a 548.

5 Garavaglia, Juan Carlos, "La apoteosis del Leviathan", p. 230.

A esta preocupación podemos agregar la del ámbito de lo que se llamaría una burocracia en este joven Estado. Desde un punto de vista amplio se genera la pregunta ¿los soldados y miembros de los cuerpos militares de línea y altos rangos del ejército son burócratas? No cabe duda de que la administración militar forma un tipo especial de burocracia, más aún cabe considerar el papel de los militares en el ejercicio de muchas de las funciones del Estado, no sólo como policía o en la defensa de las fronteras o contra enemigos internos, sino además en la recaudación de los recursos mismos. En el caso del Río de la Plata algunos estudios, como los de Alejandro Rabinovich⁶, han demostrado en la temprana estructuración del ejército de Buenos Aires la construcción de un orden burocrático, no sólo relacionado al manejo y administración de fondos militares y funcionamiento del ejército.

El ejército como un ente altamente jerárquico y ordenado da paso a la existencia de una burocracia que representa una parte importante del Estado en nacimiento, ya que en gran medida esta burocracia existe no solo para manejar los fondos que recibe, sino también para cobrarlos y para asegurar el control sobre los mismos. En esa medida tendríamos que hablar del ejército y sus miembros como una clase especial de burocracia.

En los nacientes Estados de Hispanoamérica los gastos militares eran, según demuestran los datos para varios países del área⁷, la mayor parte de los presupuestos y de los gastos reales. De acuerdo a estos datos se puede establecer una relación directa entre los elevados gastos militares, la imposición de fuertes cargas tributarias o imposiciones y el desarrollo de una burocracia amplia para llevar a cabo la recolección⁸. Sin embargo, hay que tener cuidado con la afirmación anterior, ya que para los casos de los Estados de Centroamérica no es posible realizar esta afirmación tan fácilmente.

En el Estado de Costa Rica el elevado gasto militar no significó una militarización de la sociedad. Principalmente ya que no es sino hasta bien avanzada la década de 1840 cuando se logra regularizar un ejército de línea. Además, el problema del Estado de Costa Rica desde 1821 fue su relativa incapacidad de imponer su voluntad a los entes locales, generando la imposibilidad de una recaudación fiscal estable y provechosa. A esto debemos sumar la existencia de la República Federal, que si bien cumplió un papel importante en la definición política y existencia del Estado de Costa Rica, también

6 Rabinovich, Alejandro, "Venturas y desventuras de un reformador militar: Ramón de Cáceres y el difícil establecimiento de procedimientos burocráticos en los ejércitos del Río de la Plata. 1810-1830", presentado en Workshop del State Building Project, Buenos Aires, 2010.

7 Garavaglia, Juan Carlos, "Algunos Aspectos preliminares acerca de la 'Transición fiscal' en América Latina: 1800-1850". En: *Illes i Imperis*, nº 13 (primavera 2010), pp. 159-192.

8 Lo cual es la proposición básica del llamado "Fiscal Military State", término que además nos obliga a considerar la guerra y el conflicto como un elemento estructural del desarrollo estatal. Para más detalles puede revisarse: Brewer, John, *The Sinews of Power. War, money and the English State 1688-1783* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989). Torres Sánchez, Rafael, "The Triumph of the Fiscal-Military State in the Eighteenth Century. War and Mecantilism". En: Torres Sánchez, Rafael (editor), *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*. Pamplona: Universidad de Navarra, 2007.

jugó un rol fundamental en la imposibilidad de contar con los recursos suficientes para financiar el Estado.

El ejército no fue, hasta 1839, motivo de reformas institucionales que buscaran la mayor recaudación de recursos, o la causa de un ensanche burocrático en el Estado de Costa Rica. Entonces cabe la pregunta ¿si no para financiar un ejército de línea entonces, por qué y cómo se desarrollan las instituciones de gobierno de Costa Rica una vez iniciada la vida independiente?

De colonia a algo más...

El 1 de diciembre de 1821 los representantes de los pueblos de la provincia de Costa Rica, tras un mes y días de vida independiente, decidieron darse una constitución, a la cual titularon "Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica". La incertidumbre y la experiencia de un pasado bajo el gobierno de la corona eran todo lo que tenían estos hombres. No obstante, se encontraban en la posición de darse a sí mismos un gobierno y de organizar un ente político en un territorio, que si bien tenía siglos de colonización en su Valle Central, estaba en su gran mayoría sin poblar, con dos pequeños y mal aperrechados puertos y con una economía que, a pesar del repunte de las últimas décadas, estaba casi enteramente volcada a la producción de auto-subsistencia.

El reto no era pequeño, un territorio reducido y sin una organización burocrática fuerte, ni mucho menos una fuerza militar de línea, no era, en consideración de los contemporáneos, un ente político viable. Así lo dejaron claro los constituyentes de 1821 cuando en el artículo 1, de la constitución de 1821, señalaron que la provincia de Costa Rica estaría en la libertad para unirse a aquel Estado o Confederación a que creyera conveniente⁹.

El problema continuaba ¿cómo organizar un nuevo ente político? La situación política y administrativa de la provincia no era la mejor. A diferencia de León, Granada, Ciudad de Guatemala o San Salvador, ciudades que habían logrado desarrollar una relevancia en la cadena administrativa colonial, Cartago era una ciudad alejada y sin una importancia. No poseía una administración fuerte, solamente existía una caja ubicada en Cartago donde se recibían y recaudaban los dineros de la corona, los cuales serían enviados a León. Igualmente los remates de diezmos y otros trámites necesitan la realización del viaje a Nicaragua o a Guatemala.

Asimismo, la situación de cualquier nuevo ente político tenía que pasar por la más dura de las pruebas: la aprobación y apoyo de las cuatro ciudades principales del Valle

⁹ Obregón, Clotilde (compiladora), "Pacto Social Fundamental Interino de la Provincia de Costa Rica". En: *Las constituciones de Costa Rica*, (tomo 1) (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007). p. 92.

Central. A fines del período colonial Cartago, antigua capital provincial, había decaído sensiblemente como centro de la política y economía, ahora este papel era de San José la cual había recibido el impulso de una fuerte migración desde la región de Cartago, y amplios beneficios por su participación en el negocio del monopolio real del tabaco desde 1766. Era claro que el nuevo centro dinámico era San José, pero también es cierto que ninguna ciudad estaba en la capacidad de reclamar para sí el poder por medio de las armas, un hecho extraordinario era necesario para revertir la situación.

Ante estas expectativas organizar una nueva administración solo podía venir de la experimentación y de la experiencia. Los modelos más cercanos para los notables que asumieron las riendas del gobierno, en un Estado en construcción, eran dos modelos administrativos: el de las Intendencias y el desarrollado por Cádiz. A parte de estos dos, otros ejemplos posibles se encontraban solamente en Sudamérica¹⁰, Estados Unidos y Europa¹¹.

El sistema de intendencias, bien conocido por los contemporáneos, comenzó a estructurarse ya desde mediados del siglo XVIII con una serie de medidas aplicadas por los reformadores borbones. Algunas de las primeras reformas que llevaron a la implementación de este sistema fueron aplicadas en México en 1751 por José de Gálvez, que luego a partir de 1754 desembocarían en la Administración de Cuentas de la Real Hacienda de México¹².

En Centroamérica el proceso inició con el establecimiento, en 1753, del estanco de aguardiente, el cual debido a los conflictos con la élite guatemalteca duró hasta 1765. En 1763 se crea la Administración de Alcabala y Barlovento, la cual se encargaría de la recaudación de la alcabala y almojarifazgo, asimismo, en esos años se organiza el monopolio del tabaco en Centroamérica. A partir de 1770 esta oficina se dividirá en cuatro sub-administraciones: San Salvador, Comayagua, Ciudad Real y León. En 1782 estas administraciones pasaron a llamarse "administraciones subalternas y receptorías de alcabala"¹³, y desde 1786 se refundirían en las intendencias con la aprobación de la Real Ordenanza de Intendentes de Nueva España.

10 Una carta de Manuel Arce a Rivadavia en 1823, saludando y felicitando al último por su nombramiento, atestigua que las noticias sobre la organización y evolución de los gobiernos en el Río de la Plata no pasaban desapercibidos para los gobernantes de Centroamérica. Archivo General de la Nación - Argentina (en adelante AGN), Sección Gobierno Nacional, legajo 121.

11 A este respecto un texto de la asamblea constituyente de la República Federal de Centroamérica de 1823 señalaba con respecto a las influencias que habían tenido para las *Bases Constitutivas*: "Tuvimos sobre todo presentes las Constituciones de España y Portugal, la federativa y la central de Colombia y toda la legislación constitucional de Francia... Nosotros hemos aprovechado alguna parte de las máximas establecidas en todas estas instituciones y combinándolo todo con nuestras ideas, nos propusimos una Constitución peculiarmente nuestra y singularmente ajustada a los principios" (En: Meléndez, Carlos, *La independencia de Centroamérica* (Madrid: Editorial MAPFRE, 1993), p. 200).

12 Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España*. (México D. F.: Universidad Autónoma de México, 1999), p. 79.

13 Wortman, Miles, "Bourbon Reforms in Central America: 1750-1786". En: *The Americas*, Vol. 32, N.º 2 (Oct., 1975), pp. 226, 230 y 232.

El resultado, apreciable en el esquema 1, es un sistema jerárquico desde el Superintendente ubicado en Guatemala, hasta los funcionarios de recaudación en cada territorio. El Intendente de Guatemala tenía control directo de la organización y funcionamiento de las demás intendencias, ejercía además como Capitán General, subdelegado de la Real Audiencia y supervisor del Real Patronato. En esta figura se refundieron entonces la autoridad de mando político, mando militar, audiencia y hacienda.

Por debajo de éste, en el ramo de hacienda se establecía una Junta Superior, la cual dictaminaba las medidas que debían ser sancionadas por el Superintendente. En el escalón abajo de la Junta se encontraba el Tribunal de Cuentas, donde se centraba la información pertinente de lo recaudado por la Contaduría General de Cuentas y Tesorería, la cual ubicada debajo del Tribunal era el centro neurálgico de la recaudación, donde los capitales eran almacenados y desde donde se disponía de capital para pagar las cuentas de cada Intendencia.

En 1786 se logró estructurar un sistema hacendario estable, que era capaz de recaudar grandes recursos para la corona, y que además había retirado con éxito el control a la élite guatemalteca y regional sobre muchos negocios lucrativos y esenciales, como el tabaco y las alcabalas. Con respecto a esto hay dos elementos que son fundamentales de señalar, y que tendrán una importancia capital en la forma que tomará la administración de los gobiernos en Centroamérica a partir de 1821.

El primer elemento, señala Horst Pietschmann, es un problema jurisdiccional. Las intendencias se organizaron en ámbitos jurisdiccionales definidos, en los que se incluyeron las rentas oficiales, pero se dejaron por fuera aquellas creadas siguiendo líneas especiales, como el tabaco¹⁴. En este caso se creó un sistema de factorías, las cuales respondían no a los intendentes en cada región, sino a la Dirección General de Tabacos en Guatemala, y ésta a su vez solo respondía ante el Superintendente, lo que llevó a conflictos entre autoridades en cada intendencia y las factorías. Asimismo, esta situación crearía una administración paralela a la existente en cada territorio, elemento que sería conflictivo posteriormente a la hora de organizar el gobierno y la hacienda federal.

El segundo elemento es una indefinición en las relaciones de dependencia de unas autoridades para con otras. El artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes de Nueva España¹⁵ decretó que los intendentes tendrían el control directo sobre los organismos encargados de recaudar los recursos, lo que puso bajo su dirección el cobro de impuestos (alcabalas), así las administraciones de alcabalas se fundieron con las nuevas tesorerías

14 Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996), pp. 118-228.

15 *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejercicio y provincia en el Reino de la Nueva España* (Madrid: Imprenta Real, 1786), p. XIII.

y contadurías intendenciales. No obstante, al igual que sucedió en México, la Ordenanza dejó intacta la autoridad de los directores de las oficinas de alcabalas, de manera que aunque los funcionarios respondían al intendente, también quedaban bajo las órdenes del Administrador General de Alcabalas, cuya oficina seguía operando en Guatemala. Así se desarrolló una duplicidad de funciones, además de un conflicto jurisdiccional, el cual se arrastraría por varias décadas en la formación de los Estados.

A partir de 1808 los eventos en Europa cambiarían la política colonial española. Con la reunión de las Cortes de Cádiz, a partir de 1810 se desarrolló una nueva organización administrativa. Esta se asentó sobre la vieja estructura castellana incorporando en sí nuevas ideas para la recaudación de fondos, y dando a los ayuntamientos una parte central en la organización fiscal.

Es cierto que el pensamiento gaditano posee un fuerte espíritu centralizador. Este se hace visible en una nueva organización jerárquica que subordinaba a los cabildos a una cadena de mando que partía de las Cortes, y que se manifestaba en el control directo por parte de las Diputaciones (ver esquema 2). A pesar de ello el pensamiento doceañista reconoció el carácter democrático y antigua preponderancia legal y consuetudinaria de los cabildos, de ahí que las Cortes se conformaran con un llamado a estas corporaciones.

Siguiendo un principio de "subordinación" en la administración se le dio a las Diputaciones el papel de eslabón superior al municipio, supervisando y vigilando las acciones locales¹⁶. Pero siendo que los ayuntamientos estaban encargados, según la constitución de: la recolección, la organización, la repartición, la construcción y mantenimiento, la administración e inversión de fondos, aunque fuera con la aprobación del Jefe Político o de las Cortes¹⁷; los Pueblos siguieron siendo la piedra angular de la administración hacendaria, característica que sería transmitida a las corporaciones locales en el período independiente.

A pesar de que en la práctica el resultado fue la sujeción de los ayuntamientos a una nueva estructura política, en la realidad estos entes políticos ampliaron su poder, adquiriendo una mayor relevancia. La base misma de la ciudadanía y de la capacidad de los gobiernos de sostenerse económicamente continuó estando ligada al ámbito local. No en vano el derecho de ciudadanía se sustentaba en la pertenencia al ámbito parroquial (art. 18) a través del voto (art. 35), dando énfasis a tres elementos que no deben ser pasados por alto: la vecindad, la familia y la notoriedad (arts. 35, 45 y 49)¹⁸.

16 Molina Martínez, Miguel, *El municipio en América, aproximación a su desarrollo histórico* (Granada: Ediciones Adhara, 1996), pp. 138-139.

17 Obregón, Clotilde (compiladora), "Constitución Política de la Monarquía Española". En: *Las constituciones de Costa Rica*, (tomo 1), pp. 74-76.

18 Obregón, Clotilde (compiladora), "Constitución Política de la Monarquía Española". En: *Las constituciones de Costa Rica*, (tomo 1), pp. 38, 41 y 42.

La nueva organización hacendística establecida a partir de Cádiz respetó aquellas administraciones especiales como las alcabalas y tabaco, mientras mantenía una nueva organización que reposaba sobre el anterior sistema de intendencias. La Diputación de Nicaragua y Costa Rica abrió sus puertas el 21 de noviembre de 1813 y llevó a cabo grandes proyectos para la apertura del tráfico al Atlántico por el río San Juan, inició trabajos para la apertura de los altiplanos centrales, cerca de Nueva Segovia, y defendió fuertemente su autonomía de la Diputación de Guatemala.

En este cuerpo ya se aprecia parte de la administración que será la base sobre la cual se construyan los primeros esbozos de gobierno en la provincia de Costa Rica, tras la independencia. Una administración paralela de tabaco y un sistema de recolección de alcabalas y recursos muy similar al que se implementará en los primeros años de la década de 1820.

Como queda patente en las páginas anteriores, a fines del período colonial la provincia de Costa Rica no contaba con organización burocrática. La ley y el gobierno dependían del gobernador, los alcaldes de los ayuntamientos, los tenientes y pocos funcionarios de la caja subalterna de Costa Rica. La pregunta no se hace esperar: ¿Cómo organizar un Estado sin recursos, débil, sin una fuerza militar veterana (de línea), solo sobre las bases de una milicia controlada por los ayuntamientos, y claramente sin una fuente de poder importante?

No es de extrañar que existiera la certeza, ya señalada anteriormente, de que la Provincia no lograría, por su fuerza o por su tamaño, sobrevivir como un ente autónomo. Por lo que los primeros pasos organizativos del gobierno fueron cuidadosos y muy lentos (ver esquema 3).

En 1821 el modelo propuesto en la primera constitución de la provincia conserva en su mayor parte el espíritu y organización de Cádiz. Entre los órganos de gobierno promulgados se encuentran un Consejo de Representantes de los Pueblos, que se reunía dos veces al año para decidir las líneas fundamentales de la política y la economía; una Junta Superior dirigida por 7 hombres elegidos por el Consejo, quienes dirigirán el accionar de la provincia, muy similar a las Diputaciones¹⁹; y los pueblos, los ayuntamientos como órgano de base, de donde provenía la legitimidad y eran la base sobre la que se asentaría el entramado que conformaría el Estado.

A partir de los 7 miembros de la Junta se crearon 3 comisiones. La primera estaría compuesta por el Presidente de la Junta y dos vocales, de los cuales uno haría de secretario, y se encargaría de los asuntos de hacienda y lo militar. La hacienda pública

19 La solución para el pago de los sueldos de estos 7 miembros del gobierno fue dividir el sueldo que ganaba el gobernador de la provincia en 7 partes iguales y darlo a cada miembro.

entendida, en la época, como la administración y adquisición de recursos existentes²⁰ para financiar el accionar del gobierno de la provincia, manteniendo un adecuado balance entre la recaudación, los gastos y las bases económicas de la sociedad.

La segunda comisión, conformada por dos vocales, se encargaría de la economía y la policía pública. Economía entendida como la "administración y dispensación recta y prudente de los bienes temporales"²¹, se encargaba de dictar la política a seguir en el campo de la producción, y el fomento de actividades económicas, así como el gasto. La policía pública debe ser entendida como el mantenimiento del orden y cumplimiento de las leyes y ordenanzas públicas en las ciudades y pueblos²². Por lo tanto, los policías eran aquellos que mantenían el orden público, lo que, desde una perspectiva amplia, se refiere al cumplimiento de la ley, conservación de la salud pública, ornato, vigilancia y control en las ciudades. Dichas funciones, consignadas a los ayuntamientos por Cádiz, siguieron siendo función de las corporaciones locales a lo largo de casi todo el período hasta 1848.

La tercera comisión, compuesta de dos vocales, estaría encargada del gobierno político, o de las relaciones entre las ciudades, y de las ciudades con los particulares. Aquí es probablemente donde se encuentra la mayor función que sería desempeñada por el gobierno de las Juntas entre 1821 y 1823, la mediación entre partes.

La legitimidad del gobierno se sustentaba en la aceptación de los Pueblos. En última instancia sería sobre la base de la cooperación de las autoridades y el poder local, concentrado en los ayuntamientos, donde radicaría el éxito o no de un proyecto político en Costa Rica. La validez de un gobierno fue puesta en duda muchas veces, y con razón. Por ejemplo, Heredia, una de las cuatro ciudades principales del Valle Central, se

20 Cabe hacer la aclaración de que entre 1817 y 1822 el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española definía la hacienda como "el cúmulo de bienes, posesiones y riquezas que uno tiene", pero también lo definía como "negocio que se trata entre algunas personas". Canga Argüelles, por otra parte, estableció posteriormente, en 1834, en su *Diccionario de Hacienda* una definición mucho más elaborada, en la que relaciona la hacienda con los medios para mantener el equilibrio social entre la adquisición y administración de los recursos con las "bases orgánicas de la sociedad". La hacienda se transforma en una ciencia que cimienta las bases del Estado al sostener y permitir la felicidad pública. *Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia de la Lengua*. Quinta edición (Madrid: Imprenta Real, 1817), p. 459. Canga Argüelles, José, *Diccionario de Hacienda* (Tomo 1) (Madrid: Imprenta de Marcelino Calero Portocarrero, 1834), p. 589.

21 *Diccionario de la Lengua Castellana...* (Quinta edición), p. 339. Canga Argüelles en su diccionario nos da una definición más exacta de economía como "ciencia que descubre las causas y los medios por los cuales la riqueza pública se aumenta o distribuye en las clases de la sociedad", Canga Argüelles, José, *Diccionario de Hacienda* (Tomo 1), p. 372. Mientras que en el lenguaje de la época, en Costa Rica, el Primer Estatuto Político, aprobado en 1822, en su artículo 22 define el papel del Gobierno en materia económica de la siguiente manera: "Como el objeto del Gobierno es la felicidad de la Provincia, puesto que el fin de toda sociedad Política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen, la Diputación (a más de la Conservación del orden y mejor dirección de los negocios con respecto a la suerte futura que le pueda caber a la Provincia) fijará sus principales miras en formar los reglamentos correspondientes para el desarrollo, desenlace, fomento y progresos de la triple industria rural, fabril y mercantil, del apreciable ramo de minería, de las artes e instrucción pública y demás conceptos en el concepto de este atributo". Obregón Quesada, Clotilde, *Las Constituciones...* (Tomo 1), p. 126.

22 *Diccionario de la Lengua Castellana...* (Quinta edición), p. 686.

separó de la Provincia a fines de 1821, bajo la explicación de que esa corporación “no ha podido comprender en qué derecho se funda la mencionada Junta para darse honores de Excelencia y Señoría: abrogarse títulos y jurisdicciones de Capitanía, Superintendente General, mando Político, Militar y de Estado, Diputación Provincial y de Audiencia”²³.

La razón por la que Heredia, así como muchos otros cuerpos políticos de la época, no podía aceptar la imposición de un ente político mayor se encontraba en que éste carecía de la “legítima potestad” para esgrimir ese poder. Roto el pacto colonial, que mantenía unido el imperio alrededor del derecho del Rey a gobernar, la legitimidad recayó en los cuerpos políticos locales, quienes por su fuerza (ya sea esta física, económica o simbólica²⁴) y por tradición podían imponer su dominio sobre un territorio. Por lo que no es de extrañar que esta condición se viera potenciada por las ideas y leyes aprobadas en Cádiz.

La Junta de gobierno no poseía la suficiente fuerza a inicios de 1822 para poder controlar el territorio, se hallaba a la merced de los ayuntamientos, que eran los únicos que podían, en ese momento, esgrimir el argumento de la “legítima potestad”, que llamaremos de ahora en adelante solamente “legitimidad política”, o sea la capacidad de monopolizar y usar legítimamente los medios de coerción física y simbólica. De ahí que la labor de mediación de este primer cuerpo político fuera fundamental, ya que lo colocaba en un nodo central.

El escenario político de principios de 1822 era muy complejo. La competencia entre las diferentes ciudades para obtener una cuota mayor de decisión en el espacio de ese “Estado por ser” bloqueaba, hasta cierto punto, cualquier intento por una centralización efectiva, había una especie de “empate hegemónico”²⁵. Esta característica general de la política de ese momento quedó ampliamente reflejada en las constituciones de 1821 a 1823.

La primera en su artículo 19 señalaba que la Junta Superior Gubernativa “residirá 3 meses continuos al año en cada una de las 4 poblaciones mayores de la Provincia”, mientras que en el Primer Estatuto Político de 1822 la capital había sido establecida

23 “Separatismo de Heredia”. En: Meléndez Chaverri, Carlos, *Documentos fundamentales del siglo XIX*, San José, Editorial Costa Rica, 1978, pp. 84-85.

24 Para P. Hersey la clave está en considerar que el poder es “percepción”. Lo que dinamiza la conducta de los seguidores no es necesariamente la cantidad de poder que detentan los líderes, sino cuanto poder perciben los subalternos que el jefe está dispuesto a usar y pueda hacerlo. En ese sentido los medios y mecanismo de definición, construcción y transmisión del poder son fundamentales, ya que en términos generales si bien la fuerza física es importante, la fuerza simbólica es determinante para entender la definición del poder estatal y de su institucionalidad, o en este caso cuál es la base de la legitimidad de los notables locales. Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *Management of organizational behavior: utilizing human resources* (Nueva Delhi: Prentice-Hall of India, 1998).

25 Usado aquí más en el sentido que lo usaba Gramsci, en el cual ninguno de los participantes en la competencia política tiene el poder suficiente para hacerse con la totalidad de ese poder, pero todos tienen la capacidad de evitar que los demás lo alcancen.

en Cartago, pero se fijaba en el artículo 45 que “en los negocios comunes, civiles y criminales, los Jefes superiores Político, Militar y de Hacienda están sujetos a los alcaldes constitucionales”, y en el artículo 46 se establecía que cualquier vecino podía acusar a uno de los miembros de la Diputación ante un Alcalde Constitucional de su vecindario²⁶.

El nuevo orden constitucional de 1822 (ver esquema 3), no logró concentrar el poder necesario sobre el gobierno, que no tuvo la capacidad de cumplir sus funciones. La nueva estructura, más parecida a la de la Intendencia que a la de la Diputación, estaba conformada por 3 individuos. Un intendente que se encargaba de los temas de hacienda y tesorería, un Jefe Político cuyas atribuciones eran muchas de las dictadas por las Cortes para las Diputaciones y un Comandante General que tendría el poder de organizar un ejército en caso de emergencia o invasión.

En este momento la organización burocrática era inexistente, a excepción de una disposición en la constitución de 1822 que señala que “si para desempeñar estos objetos juzgase la Diputación nombrar comisiones lo hará, y los individuos en quienes recaigan no podrán excusarse sin causa bastante a juicio de la Diputación”²⁷.

Tras el conflicto de 1823, que tuvo su punto focal en la llamada Batalla de Ochomogo, en la cual vencieron las fuerzas de San José y Alajuela sobre las de Cartago, se llegó a un nuevo acuerdo. En primer lugar la capital sería trasladada a San José, y Heredia se reintegraría a la Provincia. Pero tal vez lo más importante sería que el empate de fuerzas había sido parcialmente resuelto, San José había logrado comenzar a concentrar el poder del gobierno, el cual ahora contaría con el apoyo de las armas y la pujante economía de ese ayuntamiento para respaldar sus decisiones.

Después de la victoria de San José, se trató de implementar nuevos cambios al ordenamiento constitucional, lo cual resultó en el Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de 1823 (ver esquema 3). A nivel de la hacienda la organización siguió siendo la misma, pero las atribuciones del gobierno fueron mayores. Se definió un poder más coherente sobre la capacidad de “crear, ordenar o establecer” fondos públicos (art. 25), esta capacidad se extendía a los pueblos y fondos generales. Existió en esta carta constitucional una clara orientación de centralización, aun en ciernes pero ya

26 Obregón Quesada, Clotilde, *Las Constituciones...* (Tomo 1), pp. 110, 125 y 130. Con respecto a la movilidad de la capital hay que anotar que no fue un elemento extraño en los proyectos políticos estatales de la región. En Honduras por ejemplo, la misma tensión entre las ciudades principales de Comayagua y Tegucigalpa llevó a que en su primer ordenamiento la capital se trasladara cada año entre estas dos ciudades (ver García Buchard, Ethel, *Política y Estado en la sociedad hondureña del siglo XIX (1838-1872)* (Tegucigalpa: Instituto Hondureño de Antropología e Historia, 2009), p. 47).

27 Obregón Quesada, Clotilde, *Las Constituciones...* (Tomo 1), p. 126. Esta es una característica fundamental que debe ser resaltada de las primeras organizaciones administrativas de Costa Rica. Los funcionarios actuaban más por compromiso con un proyecto, o por una obligación social o legal, más como un acto de sacrificio que como un trabajo burocrático, no será hasta 1839 que esta situación sea cambiada por medio de una reforma institucional más profunda.

más definida, que le permitió a esta Junta "arreglar el sistema de Hacienda de esta Provincia, y su administración" (art. 26), y por último el artículo 27, que separaba definitivamente a Costa Rica del radio de acción de los Tribunales de Comercio de Guatemala o de cualquiera de otra provincia²⁸.

Un elemento que resulta revelador de la situación en la que se encontraba el gobierno de la provincia para imponer sus decisiones, es el que resulta de analizar los gastos militares de la época. En 1822 los gastos militares totales representaron un 44,8% del gasto efectivamente realizado, mientras que en 1823 significaron un 56%. Estas cifras, aunque importantes y significativas del intento de mantener un control, en realidad son engañosas ya que, como ya lo hemos dicho, no significan una militarización de la sociedad como sí podría significar en otros casos como en Buenos Aires o en Colombia²⁹. En 1823 el gasto militar total fue de 14.245 pesos sobre un total de 21.808 pesos. Esto apenas representaba el gasto necesario para mantener una guardia mínima, al resguardo y al alto mando militar. En Buenos Aires en 1822 el gasto de guerra y marina representaba un 38.9% del total de los ingresos que eran de 2.168.053 pesos, o sea un total de gastos militares de 843.935 pesos.

El gasto militar de 1823 es más alto debido a los conflictos y la tensión suscitada por las discusiones en torno a la anexión a México, así como por las posibles amenazas exteriores. Ese año se reforzaron las plazas militares con 50 soldados en Alajuela, 16 en Ujarras, 46 soldados fueron enviados en misión a Bagaces, se reforzaron las garitas como la de Río Grande, que quedaba de camino a Puntarenas con 16 soldados. Pero tal vez lo más interesante sería el gasto que se hizo en la fuerza que fue a pelear a Cartago, no tanto por la cifras, sino por lo que nos muestran sobre la composición de la fuerza. Se pagaron en total 4.607 pesos por la expedición militar, de los cuales 1.366 pesos fue...

"Cantidad enterada para el pago de las tropas que fueron el 4 de abril a reestablecer [sic] el orden en la ciudad de Cartago, en la siguiente forma: a la compañía de Serapio Lobo 24 pesos, a la de artillería 64 pesos 2 ½ reales, a la del [incomprensible] 266 pesos, al primer cuerpo de caballería 181 pesos 2 reales, a la de Ascensión Valverde 7 pesos 2 reales, a la de Antonio Alvarado 6 pesos 1 real, a la de Zapote 61 pesos 1 real, a la de Rafael Chávez 87 pesos 3 reales, a la de Alajuelita 49 pesos 2 reales, a la de don Alejandro Aguilar 13 pesos, a la de don Juan Blanco 142 pesos, a la de Juan Rojas 74 pesos, a la del Salitral 273 pesos 7 reales, a la de Paulino Lobo 8 pesos 2 reales, la de Julián Quirós 28 pesos 6 reales, a la de Francisco Ramírez 21 pesos 3 reales, y el 2º cuerpo de caballería 58 pesos 2 reales".³⁰

En esta Costa Rica la guerra se peleaba convocando a los "comandantes locales", líderes con la capacidad de reunir a un grupo de hombres, presumiblemente milicianos, y marchar a la guerra. Esta forma de convocatoria es de la cual se valían también los

28 Obregón Quesada, Clotilde, *Las Constituciones...* (Tomo 1), p. 137.

29 ANCR, hacienda 8339; Garavaglia, Juan Carlos, "Algunos Aspectos preliminares acerca de la 'Transición fiscal'...", p. 184.

30 ANCR, hacienda 8339.

cuerpos locales para hacer cumplir la ley y el orden, razón por la cual no hay un gasto de policía. Uno de los principales obstáculos para el naciente Estado sería el control de las fuerzas militares locales, y por ende de los “comandantes locales”, quienes normalmente respondían primero a los ayuntamientos que al gobierno. No sería sino hasta mediados de la década de 1830 cuando esta situación comenzaría a cambiar.

De Provincia a Estado. Costa Rica y la República Federal Centroamericana.

La reiterada sensación de inseguridad durante el año 1824, expresada por los discursos y mensajes de los miembros de gobierno muestra, que en ese momento particular de la historia de Costa Rica, no había nada que causara más incertidumbre que el futuro. No existía nada cierto y ante el peligro, tal vez como medida conciliadora, la Junta de Gobierno hizo un llamado “a todas las Corporaciones, Autoridades, y personas particulares de cualesquiera condición que sean a que escriban proyectando, o indicando el mejor modo de constituir el Estado, bien sea en su totalidad, o en negocios particulares”³¹. Las posibilidades parecían ser reducidas, aunque ya se vislumbraba una posible solución, la unión centroamericana.

Ya desde octubre del año anterior se habían reunido en Guatemala los representantes de las Provincias de Centroamérica. En dicha reunión se había ratificado la independencia y se había iniciado la confección de la primera constitución federal. La unión de los diferentes territorios del antiguo Reino de Guatemala se hacía una realidad, y el 17 de diciembre de 1823 se ratificaban la “Bases Constitutivas”, que tenían que servir como ejemplo para las demás provincias sobre los modelos organizativos que seguiría el nuevo ente político. Dicho documento planteaba un sistema constitucional federal que era regido por un poder legislativo bicameral con representantes de todos los Estados³², un poder judicial y un poder ejecutivo ejercido por un presidente³³.

31 “Decreto VII”, en: *Colección de leyes y decretos 1824-1825*, p. 12.

32 La gran diferencia que presenta el Senado federal en Centroamérica es que no seguía una base de representación acorde a la población, como si lo hacía el Congreso (un diputado por cada 30.000 habitantes), sino que había un cupo igual de senadores para cada cuerpo representado, dos senadores por Estado, esto planteaba una diferencia fundamental en este órgano, que buscaba contrarrestar el desequilibrio poblacional que favorecía definitivamente a Guatemala.

33 Obregón Quesada, Clotilde, *Las Constituciones...*, (Tomo 1), pp. 26-28. Sobre las influencias que sirvieron para la creación de las “bases constitutivas” y de la Constitución Federal en 1825, señalaron los redactores de la misma el 23 de mayo de 1824: “Tuvimos sobre todo presentes las Constituciones de España y Portugal, la federativa y la central de Colombia y toda la legislación constitucional de Francia[...] Nosotros hemos aprovechado alguna parte de las máximas establecidas en todas estas instituciones y combinándolo todo con nuestras ideas, nos propusimos una Constitución peculiarmente nuestra y singularmente ajustada a los principios” (En: Meléndez, Carlos, *La independencia de Centroamérica* (Madrid: Editorial MAPFRE, 1993), p. 200).

La discusión avanzó y los diferentes cuerpos provinciales decidieron unirse al proyecto federal. Los representantes de los territorios centroamericanos en la Asamblea de Representantes de la República Federal de Centroamérica promulgaron una constitución el 22 de noviembre de 1824, aunque entró en vigencia en enero de 1825. Los miembros de la República fueron invitados a darse una constitución basada en la federal y en las Bases Constitutivas, lo cual hizo Costa Rica el 21 de enero de 1825, momento a partir del cual adquiere el nombre de Estado de Costa Rica.

La estructura de la República Federal, apreciable en el esquema 4, serviría de base para la organización de los Estados miembros. En Costa Rica esto significaría un cambio fundamental, ya que implicaría la creación de muchos órganos e instituciones para las cuales no había, a diferencia de Guatemala o El Salvador, una base previa. El Estado tenía que construirse desde cero, y ahora sobre una base muy diferente, una estructura republicana.

El resultado fue la estructura gubernativa de Costa Rica de 1825, que implementó muchas de las novedades incorporadas por la constitución federal, pero con cambios muy adaptados a la realidad del territorio, que pueden apreciarse en el esquema 5. Entre los cambios más significativos con respecto al gobierno de 1823 puede apreciarse una definición de 3 poderes: un poder legislativo dividido en dos cámaras; un poder Ejecutivo con funciones mucho más simplificadas que las del federal, pero más delimitadas y claras que las de la Junta Gubernativa anterior; y un poder judicial.

Mientras que en la organización del gobierno federal se tendió a primar de alguna manera al poder ejecutivo concentrado en el presidente, en el gobierno del Estado de Costa Rica se tendió a dar primacía al poder del Congreso, y por ende a los pueblos hasta cierto punto. Hay que recordar que, a pesar de haberse implementado una primera división entre el ámbito local y el gobierno del Estado, los primeros representantes que participaron en la Asamblea del Estado entre 1821 y hasta 1825 fueron pagados por los pueblos y sus municipios. Fue hasta el decreto del 11 de noviembre de 1825 que el Estado reconoció este gasto como propio, y empezó a hacerse cargo del pago de los representantes de la Asamblea³⁴. No será hasta bien entrada la década de 1840 cuando el Estado tendrá la capacidad de, verdaderamente, hacerse cargo de pagar sueldos adecuados a estos representantes, por lo que la tendencia a mantener una lealtad al plano local se mantuvo siempre. Elemento que será visible en las discusiones legislativas posteriores y en sus decisiones.

Al igual que en la carta federal la atribución de determinar quién debe o no ser juzgado es del Congreso, de igual manera únicamente el Congreso puede juzgarse a sí mismo y a sus miembros. Dos diferencias deben ser anotadas: primero la independencia del

34 "Decreto LXI". En: *Colección de leyes y decretos 1825*, p. 160-161.

Senado (también llamado "Consejo Representativo" o "Poder Conservador") con respecto del Ejecutivo, quien puede sancionar las leyes y acciones del Congreso pero no tiene injerencia en la acción de juzgar a otros poderes como sí la tenía el Senado federal; en segundo lugar, el Poder Judicial no depende del Ejecutivo, y es solamente el Congreso quien puede juzgar a la Corte Suprema y demás funcionarios judiciales, mientras que el Poder Judicial puede juzgar a todos los demás funcionarios del Estado, siempre que el Congreso así lo sancione.

La Corte Suprema de Justicia estaba conformada por cinco magistrados en propiedad, uno por cada una de las ciudades importantes: Cartago, San José, Alajuela y Heredia, agregando uno de Santa Cruz en el territorio de Nicoya; además se agregaron dos magistrados suplentes uno por Paraíso, en la jurisdicción de Cartago, y otro de Escazú, en la de San José. El Estado funcionará como un elemento aglutinador, pero en esta primera etapa el gobierno del mismo funcionará, casi exclusivamente, como un instrumento capaz de unificar la política del territorio y darle una legislación común, siempre bajo la observación y fiscalización de las corporaciones locales, las cuales a pesar de la tendencia hacia la centralización del poder tratan de mantener su papel medular a través de la capacidad de juzgar el accionar estatal.

La organización fiscal de este Estado se gestionaba desde la oficina del Ministro General, quien era el que se encargaba de las funciones de tesorero y contador del Estado. Desde esta oficina se recibía y enviaban las órdenes giradas por el Jefe de Estado a cada uno de los departamentos, que eran: la Jefatura Política, esta oficina se encontraba a cargo de un Jefe Político Superior que se encargaba del gobierno de los pueblos y de la inversión de los fondos de los mismos³⁵; la Comandancia Militar, que se encargaba de la organización y disciplina de la fuerza veterana y miliciana³⁶; y por último, la intendencia, que era dirigida por un Intendente, y tenía bajo su responsabilidad la recaudación de los recursos y el control de las cuentas que más tarde serían ordenadas por el Ministro General.

Desde septiembre de 1825 se trató de dar un nuevo ordenamiento a la administración hacendaria. Parte de esta nueva organización se centró en la creación y regulación de nuevas instituciones y la redistribución de funciones en la recaudación, en parte motivada por la necesidad de dar una gestión lógica y ordenada a los fondos federales que debían mantenerse separados de los estatales.

35 A través de este departamento se veían aspectos como la infraestructura, la salud, la policía, la producción y política económica en general. No obstante durante todo este período, y hasta los ordenamientos de 1839 y 1840, los ayuntamientos tendrán control sobre la inversión de sus fondos, por lo que la labor del Jefe Político era establecer regulaciones sobre como reunir fondos e invertirlos, pero principalmente fiscalizar como los municipios gastaban el dinero que poseían.

36 Aunque en la realidad no podía hacer uso del "ejército" sin una autorización expresa del Congreso y el Senado.

Una de las primeras medidas adoptadas fue darle una planta al Tribunal de Cuentas. Ya en el artículo 116 de la constitución de 1825 se había mencionado la existencia de este tribunal, que estaría encargado de fiscalizar y corregir las cuentas de cada una de las oficinas, no obstante, esta dependencia sería todo un motivo de discusión durante esta década. Así, en decreto 47 de 9 de setiembre de 1825 se trató de regular más claramente el funcionamiento de este tribunal, al cual le correspondía: "examinar las [cuentas] que deben rendir anualmente los Jefes de las rentas principales, los Mayordomos de propios, y arbitrios y los de cualesquiera fondos píos de los Pueblos del Estado". Según el artículo 2º de ese decreto el tribunal estaría conformado por cinco personas, el presidente del Consejo Representativo, y "un Diputado de los de cada una de las cuatro Ciudades principales", nombrado por la Asamblea (Congreso) al principio de su período de sesiones ordinarias³⁷.

Tanto en los gastos y recaudación, como en la justicia, este primer Estado de Costa Rica se encontraban fuertemente fiscalizados y controlados por las corporaciones locales. A fines de ese mismo año se continuó con la reforma hacendaria, y a través del decreto 55 de 21 de setiembre de ese año se creó una "Tesorería General de Hacienda del Estado", acompañada de su respectiva "Caja Principal". Se crearon, con esta nueva institución, nuevos puestos administrativos: el primero sería el de tesorero, que se encargaría de todas las funciones propias del ministro principal (que antes correspondían al puesto de Intendente en el organigrama de gobierno de la constitución de 1825); el contador, que se encargaría del ramo de alcabalas; y el factor, que se encargaría de los ramos de tabaco, pólvora, salitre y papel sellado.

Estos "ministros", como son llamados por el mismo decreto, llevarían las cuentas de cargos y datas por separado³⁸ en cada uno de los ramos que les correspondía (art. 3), siendo que además el Tesorero y el Contador se encargarían del ramo de diezmos (art. 5). En estos tres "ministros" residiría la administración de todas las rentas según dispusiera el gobierno (art. 2), y las decisiones de los tres ramos se tomarían en reunión y por acuerdo de los mismos (art. 4), el sueldo de estos funcionarios debía ser cubierto por el producto de las rentas de tabaco, igual que el de los demás funcionarios de la tesorería (un oficial mayor y dos escribientes)³⁹.

37 "Decreto XLVII", en: *Colección de leyes y decretos 1824-1825*, p. 139.

38 Hay que recordar que durante el período colonial el sistema de apunte en Costa Rica es el que se llama de "Cargo, Data y Alcance" o de "Partida Simple", en el cual se llevan a cabo los apuntes cronológicamente en libros separados para cada administración, lo cual da como resultado una gran cantidad de libros paralelos y de difícil análisis. En esta primera etapa del Estado de Costa Rica y hasta 1839 se seguirá usando este sistema, hasta que en la reforma de hacienda implementada por Braulio Carrillo se implemente un nuevo sistema llamado de "Partida Doble", que ya había sido implementado en la contabilidad federal, pero que no había sido utilizado en Costa Rica.

39 "Decreto LV", en: *Colección de leyes y decretos 1824-1825*, pp. 149-151.

Con esta reforma se llevaba a cabo una redistribución de funciones. La potestad de resolver problemas por interpretación de la ley o jurisdicción, en todo lo relacionado a la hacienda, estaba en manos del Intendente. Podemos asumir que el título de intendente, y sus funciones, se trasladaron al Ministro General, que a su vez se libraba de las funciones de contabilidad, que ahora recaían en la Tesorería General reforzando su papel de fiscalizador y enlace. Es notable como en esta reforma se integra al factor como un elemento de la administración, siendo que este era un funcionario federal.

Otros ramos como la alcabala marítima, un rubro federal, quedaría a cargo del contador. No obstante, debido a problemas derivados de la administración conjunta de las alcabalas marítimas de la federación y la interna del Estado se trató, por medio del decreto 146 de 5 de octubre de 1827, dar una nueva planta más eficiente a la recaudación de la alcabala marítima en el Estado de Costa Rica. Ésta sería responsabilidad del Factor de Tabacos, que por ser un funcionario federal, y por ende su sueldo era pagado por la Federación, parecía el idóneo para llevar a cabo la tarea. Asimismo, entre las razones para ello los legisladores señalaron la falta de capacidad para el funcionamiento de este rubro en el Estado, por lo que los caudales de esta oficina estarían mejor custodiados por la tesorería de la Factoría⁴⁰. El Estado de Costa Rica se quedaría solamente con la administración de las aduanas terrestres de La Garita y la de Matina, que posteriormente sería trasladada a Cartago.

Ya desde 1821 la legislación sobre actividades municipales trató sobre sus funciones y financiamiento. Estos cuerpos se regían por una serie de normas basadas en el derecho español, que desde 1812 habían sido recodificadas por medio de la Constitución de Cádiz, y que colocaban a los ayuntamientos como los entes, que por su cercanía a la población y el territorio, así como su legitimidad histórica, debían encargarse "en los objetos de educación, policía, salubridad, comodidad y ornato de los Pueblos, prefiriendo siempre los más urgentes, necesarios, y valiéndose las municipalidades para llenarlos, cuando no basten los fondos, de contribuciones medianas, y esquivas sobre los interesados"⁴¹. A estas funciones debemos sumar las de ejercer la justicia en primera instancia, y muchas veces la única justicia.

Los alcaldes, como lo hemos sugerido previamente, recurrían a la milicia para ejecutar las leyes y las resoluciones municipales o gubernamentales, o para hacer los cobros que eran necesarios. No es de extrañar la capacidad de los ayuntamientos de controlar o de influir en las decisiones estatales, tampoco es extraño que la política del gobierno, débil y a la merced de estas corporaciones, tendiera a la conciliación y constante negociación.

40 "Decreto 146", en: *Colección de leyes y decretos 1827*, pp. 49-51.

41 "Decreto LXXIII", en: *Colección de leyes y decretos 1825*, pp. 181-183.

En 1828 las funciones de los ayuntamientos seguían siendo prácticamente omnímodas⁴². Esta condición hizo que en 1829 la hacienda del Estado de Costa Rica se estructurara desde los pueblos como fuente de recaudación y de inversión. Mientras el Estado no pudo sustituir a las municipalidades en estas funciones, aquellas siguieron logrando tener una fuerte influencia sobre el devenir estatal. Si bien es cierto que las mayores fuentes de ingresos del Estado eran aguardiente y tabaco estas nunca lograron cubrir los gastos reales anuales, para esto se hacía necesario llevar a cabo empréstitos internos con los ciudadanos "más pudientes". Fue indispensable contar con el apoyo municipal, que era la única entidad capaz de llevar a cabo los cobros de ese dinero. Para tener una idea de lo que significaron los empréstitos para el Estado sólo hay que tener en consideración que en algunos años llegaron a significar hasta un 25% de los ingresos reales de las cajas de tesorería.

Ese mismo año, en junio se dio una nueva planta a la hacienda del Estado. Esta reforma estaba destinada a mejorar la recaudación en general, especialmente la de aduanas. Se promulgó la "Ley orgánica de administración de hacienda en las rentas de la federación y del Estado"⁴³, la cual entró en vigor 3 meses después de la llamada "ley aprilea", por la cual Costa Rica reasumía temporalmente su soberanía, y con esto su control sobre las rentas federales. Por lo que dicha ley, aunque contemplaba la división entre hacienda federal y estatal, tenía como meta optimizar la recaudación de recursos para ser utilizados por el Estado para cubrir sus déficit y deudas, las cuales en ese año ascendían a los 60.000 pesos fuertes, cifra que por sí sola representaba un 126% del presupuesto de gastos del año de 1826.

El endeudamiento y el déficit fueron problemas crónicos del Estado de Costa Rica, en ese mismo año de 1829 el Jefe de Estado, Juan Mora, describía claramente la situación en que se encontraba el Estado para financiar sus actividades. Según Mora "el ejecutivo y los funcionarios de la hacienda pública han dedicado su atención a los ramos que la componen y ha tenido en todos considerables aumentos, con todo, presenta un gran vacío, pues no basta el total ingreso a cubrir los gastos de la administración y satisfacer la deuda pública, y por consiguiente ésta crece al paso que el presupuesto de gastos aumenta"⁴⁴.

Debido a lo anterior hay importantes modificaciones que se hacen con respecto a la anterior ley de hacienda de 1825. El primer cambio es la creación de una "administración principal de aduanas", la cual sería una dependencia de la Tesorería General, y también de la Factoría de Tabacos en lo referente a las rentas federales, o sea la alcabala

42 "Decreto 161", en: *Colección de leyes y decretos 1828*, pp. 75-85.

43 "Decreto 191", en: *Colección de leyes y decretos 1829*, pp. 143-157.

44 "Mensaje del Jefe de Estado a la Asamblea", en: Meléndez Chaverri, Carlos, *Documentos fundamentales del siglo XIX*, p. 155.

marítima. Esta oficina sería dirigida por un administrador, un contador y un oficial y su función sería la recaudación y cuenta de los ramos de alcabala de la federación y los de alcabala interior.

La capacidad del Estado de usar los recursos de la federación, incluidos los del tabaco y otras rentas le permitió mejorar significativamente el control sobre los puertos. En Puntarenas se creó la plaza para un "guarda de puerto" mientras que en el puerto de Matina se permitió la existencia de un "guarda de puerto" con 400 pesos anuales, un segundo guarda con 300 pesos anuales y una guarnición con un oficial subteniente, un sargento, 2 cabos, 8 soldados con el prest señalado por la ley y con cuartel en la misma aduana. Esta tropa debía auxiliar al personal de la aduana y a la autoridad política del valle. Los fondos para cubrir ambas aduanas se sacarían de las rentas federales, incluidos los estancos.

El resultado de los cambios practicados desde 1825 en adelante es apreciable en la forma que tomó el gobierno a principios de la década de 1831. En el esquema 6 es posible el resultado final de las reformas emprendidas en 1829, pero a pesar de los cambios y del masivo pago de deuda de 1829, en 1831 no todos estaban contentos con la situación. Rafael Osejo, que en ese año fungía como diputado en la Asamblea del Estado de Costa Rica, señalaba su disgusto porque "en la actualidad os ha llamado el Ejecutivo [a los diputados] extraordinariamente para que providenciéis sobre la amortización de la deuda creada hasta ahora y sobre el modo de cubrir el presupuesto de gastos en lo futuro, pues que la Jefatura Política, la Intendencia, la Tesorería y muchas plazas de la lista militar y civil se hallan abandonadas por falta de dotación: de que la renta de aguardiente [...] única que ha sostenido algún tanto, ya se halla desfalleciente [...]"⁴⁵.

La solución de Osejo, y de varios otros personajes durante la década, era que se remataran los ramos estancados del Estado y liberar la producción de tabaco y aguardiente, darle una unidad administrativa a la hacienda a través de una sola tesorería, y no muchas cajas como se acostumbraba en ese momento. Pero para que el plan funcionara el Estado de Costa Rica tenía que separarse momentáneamente de la Federación, para, reasumiendo los ingresos federales, poder primero desarrollar la propia economía, y no sufrir por el peso de las demandas federales⁴⁶.

45 "Exposición del Diputado Rafael Francisco de Osejo a la Asamblea extraordinaria, año 1831". ANCR, congreso sig. 1474.

46 Esta discusión, de la cual el discurso de Osejo no es el único escrito, dio como resultado una revisión de la política de tierras, en el decreto 45 de 1831, además de permitir una reforma del reglamento de aguardientes ese mismo año. A través de esta polémica se generó la preocupación por resolver los problemas hacendario del Estado, llevando a medidas posteriores como la expropiación de bienes de obras pías (hecha por primera vez entre 1805 y 1807) de 1833, y a nuevas políticas de tierras como la de 1835. Igualmente debemos señalar que el remate de las rentas estatales será un tema recurrente en algunos oradores y ministros de la década, incluso en la década de 1840. No obstante, la persistencia de un sistema administrado por el Estado demuestra que existió una discusión al respecto y que la solución que se encontró fue simplemente buscar una reforma más eficiente de la hacienda, que será posible hasta 1839.

A principios de la década de 1831 la evolución de la administración estatal, empezada desde 1821, había dejado marcas profundas, permitiendo el desarrollo y adaptación de maneras relativamente exitosas a los problemas y acelerados cambios que vivía la sociedad, no sólo en Costa Rica, sino en Centroamérica. Su lejanía y falta de protagonismo le evitaron verse involucrada directamente en los conflictos político-militares de la región, y la existencia de la federación y los conflictos en Nicaragua habían posibilitado la existencia de un ente político, que a pesar de ser sumamente débil, contaba relativamente con la suficiente capacidad para dedicarse a solucionar sus propios problemas internos sin perturbaciones, condiciones que podríamos señalar muy anómalas en el contexto americano de la época.

En 1833 el ministro general de Costa Rica se dirigía a la Asamblea exponiendo los aconteceres del año:

“El Ejecutivo no se precia de que hasta aquí sus esfuerzos solos hayan podido mover los resortes de la gran máquina del Estado y que por este medio ella haya conservado el equilibrio[...], tiene si la satisfacción de haber concurrido con sus compatriotas a objeto de tamaño interés y de ser exacto cumplidor de las leyes, poniéndolas en ejecución con la presteza que demanda el interés público, consultando y combinando el modo más adecuado de practicarlas en circunstancias de tocar con un Pueblo cuyo genio es pacífico y que por lo mismo en ningún caso puede admitir medidas irritantes. Esta conducta ha podido conciliar el cumplimiento de la ley con la disposición en que se han encontrado los Pueblos para observarla: ellos han hecho uso de todas las que les ofrecen resultado favorables; y aun aquellas que gradúan en parte repugnantes son fieles cumplidores[...].”⁴⁷

De la cita anterior podrían derivarse dos interpretaciones. La primera sugeriría que el Estado de Costa Rica funcionaba de manera adecuada sobre bases de un entendimiento mutuo, lo cual no parece adecuado ya que nos muestra una ilusión que no se sostiene ante los hechos.

La segunda, que creo más interesante, es que el Estado de Costa Rica funcionaba en esta primera etapa como un *pacto entre pueblos*, no por el carácter pacífico de su genio, sino por la imposibilidad del Estado de imponer a los ayuntamientos su voluntad. Esto hace que las decisiones de éste ente político necesariamente sean únicamente válidas en la medida que eran aceptadas y aplicadas por los Pueblos, base obligada de una política de negociación, que es el principal componente de la cultura política de la época.

Las relaciones demostradas a través de la ejecución de la organización constitucional, y de la administración hacendaria, platean que el gobierno de Costa Rica existió, al menos en sus primeras décadas, más como un pacto de pueblos, que están en “disposición” de mantener un gobierno central, que les era necesario como mediador entre ellos y con el exterior.

47 “Memoria del ejecutivo presentada a la legislatura en 1º de marzo, en su solemne apertura de sesiones ordinarias del presente año”. ANCR, congreso sig 1685, f. 2.

En conclusión sugeriría que el Estado de Costa Rica era mucho más complejo de lo que normalmente se ha supuesto, y que el carácter pacífico señalado por el ministro en la cita anterior es altamente engañoso. El gobierno no podía aplicar medidas "irritantes", no por el susodicho carácter pacífico del pueblo, sino porque no tenía la capacidad de imponer su voluntad a los Pueblos, dependía de su "disposición" de hacer cumplir la ley. Recordemos además que las fuerzas militares estaban en gran medida en control de comandantes locales de milicias.

Este elemento se ve reforzado por el papel central que cumplen los ayuntamientos en la recaudación hacendaria. Sobre este último punto valga hacer una aclaración a estas alturas del artículo, ya que por recaudación hacendaria el lector podría entender el cobro de impuesto y algunas alcabalas internas, elementos que ciertamente eran muy reducidos en el ingreso total de las cajas del Estado en este período. Nos referimos a otra función que es más importante todavía y que no aparece registrada muchas veces en los libros, nos referimos a las contribuciones extraordinarias, de las cuales las más importantes eran los empréstitos internos, muchas veces llamados patrióticos.

Es cierto que durante las primeras dos décadas de vida independiente el Estado se mantuvo a flote con los recursos del tabaco y el aguardiente, y que estos monopolios, aunque dependían de autoridades municipales para algunas cosas, estaban en su totalidad controladas por el gobierno. Éste recibía las ganancias, permitiendo financiar su accionar, aunque fuera limitado, y hasta cierto punto logrando una independencia financiera. No obstante, es precisamente la incapacidad de controlar el cobro y las funciones públicas (policía, salud, tributación, etc) a nivel local lo que impidió que el Estado lograra, en esta primera etapa, asegurar un financiamiento efectivo que le permitiera el control final sobre los ayuntamientos.

No sería sino hasta después de 1838, con la recuperación de las aduanas marítimas, el desarrollo de la exportación cafetalera y la profunda reforma de Carrillo que el Estado contaría con los fondos y organización necesaria para terminar de subordinar a los municipios. Mientras tanto fueron los empréstitos voluntarios y forzosos, así como otros cobros extraordinarios, los que permitieron llenar el déficit de las cajas del Estado en estas décadas, lo que de no ser por la cooperación municipal nunca se hubiera logrado.

Aún así, las tensiones y negociaciones a lo interno de la política entre los cuerpos municipales y el gobierno llevaron a un nuevo conflicto en el Estado de Costa Rica. En 1835 la llamada Guerra de la Liga trajo consigo de nuevo el tema del control sobre la capital del Estado, el tema irresuelto del balance de poderes entre los municipios que había sido ya planteado en 1821 y 1823. Este conflicto no es sino la acumulación de tensiones en una discusión que ya era vieja, y la propuesta que encendió la mecha fue la rotación de la capital entre las cuatro ciudades principales, conocida como Ley de la Ambulancia. No es de extrañar entonces que la propuesta de Carrillo, al derogar esta ley, fuera

proponer la existencia de un "distrito federal", una nueva capital equidistante de las cuatro ciudades, un territorio que fuera neutral.

El difícil clima vivido entre 1835 y 1836 tuvo sus consecuencias, en lo inmediato coartó la primera reforma hacendaria verdaderamente significativa de la historia del Estado de Costa Rica. En 1835 Carrillo propondría, a través del decreto XII, una reforma general de la administración hacendaria, que posibilitaría cambios fundamentales en la lógica estatal, acercando la acción gubernativa y hacendaria a un ámbito verdaderamente burocrático. Sin embargo, esta reforma no encontró apoyo, y en medio de las dificultades de la Guerra de la Liga el gobierno tuvo que echar marcha atrás. El momento de aplicar dicha reforma se presentaría de nuevo en 1838, con el retorno de Carrillo al poder.

El Estado de Costa Rica de cara al futuro. La reforma fiscal y la década de 1840.

Para 1837 las luchas locales en cada Estado de la federación en Centroamérica habían seguido sus propios ritmos, a pesar de los intentos del gobierno federal de centralizar su poder e imponerse a estas tendencias centrífugas. La incapacidad financiera de la hacienda federal le hacía imposible sobreponerse a los poderes locales, el gobierno federal era una hoja a merced del viento rasante de los conflictos regionales.

En ese momento se planteó una última reforma fiscal que trataba de sanear la hacienda de la República, pero esta sería apenas tímidamente aprobada por Costa Rica y Nicaragua y rotundamente rechazada por El Salvador, Guatemala y Honduras. La unión centroamericana estaba destruida. En 1838 Carrillo decide separarse definitivamente de la federación siguiendo a Nicaragua y Honduras, que se habían separado en abril y octubre respectivamente.

Algunos de los logros de Carrillo en esta administración fueron la emisión del Código General, la Ley de Bases y Garantías y el Reglamento de Policía en 1841. Estos códigos plantearon una primera sistematización del orden jurídico y político del Estado, con lo cual se trataba de sustituir las normas coloniales, consolidando el poder de un Estado que ahora tendía rápidamente a centralizar el poder frente a los municipios y la Iglesia.

Durante este gobierno se dividió el territorio en cinco departamentos: San José, Cartago, Heredia, Alajuela y Guanacaste. Cada uno de estos departamentos contaba con un Jefe Político departamental. Las municipalidades, constantes fuerzas centrífugas del proceso político en Costa Rica, fueron temporalmente cerradas y sus fondos pasaron a ser administrados por el Jefe Político⁴⁸. En lugar de la administración municipal se

48 El proceso de cierre de ayuntamientos comenzó en 1838 y fueron cerrados en varias resoluciones, esto quedó en la Ley de Bases y Garantías que establece como única autoridad local al Jefe Político, quien estaría a cargo de los

creó una nueva estructura gubernativa departamental, que partía del Jefe de Estado hacia los Jefes Políticos departamentales como autoridades máximas en el plano local. Eran jefes de policía, políticos y económicos, y debajo de estos se encontraban los alcaldes constitucionales⁴⁹ y jueces de primera instancia, nombrados por el Estado y que desempeñarían, a partir de la promulgación del reglamento de policía, un papel subordinado, dando noticias sobre crímenes y ayudando en lo que fuera necesario⁵⁰.

Otro logro de la administración de Carrillo fue la reorganización del ejército. Desde la promulgación de la creación de un ejército profesional, en 1835, hasta su ampliación y aprovisionamiento en su segundo mandato, logró dar inicio a una reforma que haría pasar a esta institución de 3.500 soldados milicianos, en la década de 1830, a 5.000 soldados más veteranos⁵¹ que milicianos en 1850. Dicha reforma inició por la creación de un batallón llamado "columna ligera de vanguardia", encargada de defender las fronteras, pero que al mismo tiempo permitía concentrar el armamento y la fuerza militar en San José. La gran diferencia es que se encontraba al mando del gobierno, por primera vez desde su independencia el gobierno contaría con una fuerza que respaldaría sus decisiones y proyectos.

En 1839 Carrillo aplica además una reforma fiscal que se componía de dos documentos: un reglamento de hacienda y un arancel general de alcabalas. A través de este se hizo primero una división de la hacienda en cuatro partes, definiendo claramente los rubros y competencia de cada parte, eran: la hacienda pública del Estado, la hacienda pública de la Iglesia, la hacienda pública municipal y la hacienda pública para la enseñanza general⁵².

Esta reforma se hizo en un momento decisivo, apenas un año después de haber reasumido la total soberanía con el fin de la República Federal, y en medio de la reorganización de un Estado que ahora contaría con exclusividad sobre nuevos fondos para cubrir sus gastos. Esto significaba una oportunidad y un reto, ya que había que organizar la recaudación y esto implicaba crear una burocracia que casi no existía⁵³. La opción, ya intentada en 1835,

Jefes Políticos departamentales (art. 6º, inciso 1º). Asimismo, según ese documento la división del territorio sería en cinco departamentos, divididos a su vez en pueblos y villas, no hace referencia a la existencia de ayuntamientos (art. 1º, inciso 3º). A pesar de ello existirían los alcaldes y jueces de primera instancia como apoyo del Jefe Político en cada departamento (art. 6º, inciso 2º), con lo cual además se lleva a cabo una separación definitiva del "alcalde" como figura central en el cuerpo municipal, ya que sus funciones y preeminencia se trasladarán a la función gubernamental. Según el Código General de Carrillo esa figura llevaría consigo el bastón en la mano, con mango de plata. (ver: Obregón Quesada, Clotilde (comp.), *Las constituciones...*, (tomo 2), pp. 94, 101-102.)

49 Con esta clase de medidas se había venido monopolizando el poder y las funciones, antes municipales, concentrando poder sobre el gobierno del Estado.

50 "Decreto XXXV", en: *Colección de leyes y decreto 1841*, p. 150.

51 Por veterano en la terminología normal de la época se entiende un soldado de línea profesional, que recibe un sueldo y vive de él.

52 *Reglamento de Hacienda, decretado en 10 de diciembre de 1839*. ANCR, hacienda sig. 7270, pp. 2-3.

53 En 1838 una comisión encargada de buscar la mejor forma de organizar la hacienda había llegado a la conclusión de que: "Los ramos que al presente tiene el Estado producirían lo bastante para llenar sus gastos precisos si todos

fue aprobar un reglamento de hacienda nuevo, con características completamente diferentes y que significaba un cambio radical con los modelos anteriores.

La reforma echó mano de las instituciones conocidas hasta el momento y las transformó en "administraciones", así surgieron: administración de tabacos; dos administraciones de aduanas marítimas, una en Caldera y otra en Matina⁵⁴; una administración de amonedación y rescates; y una administración principal que centralizaría el cobro de muchos rubros. El resultado final puede apreciarse en el esquema 7, el cual muestra la organización de la hacienda y del gobierno entre 1839 y 1842.

Hay cuatro grandes diferencias entre la reforma de Costa Rica de 1839 y la organización anterior, ya sea federal o estatal. La primera radicaba en que la organización rectora de la hacienda compuesta de Intendencia, Contaduría Mayor de Cuentas y Consejo de Hacienda se encontraban más organizada y especializada que en los modelos anteriores. Los tribunales de hacienda estaban incorporados a la oficina del intendente y en directa relación a la corte de justicia. La hacienda contaba además con la figura de un "fiscal" que la representaba y a sus funcionarios en caso de juicio en su contra. Había una oficina legal, adjunta al juez de hacienda, que se encargaba de mucha de la papelería legal del despacho, incluyendo el notariado de los documentos de fianza que eran necesarios para que una persona pudiera acceder a un puesto en una oficina.

La contaduría mayor, que además actuaba como Tribunal de Cuentas, poseía una oficina y planta mucho más estructurada, con capacidad para encargarse de los rezagos. Mientras que el Consejo de Hacienda, que en la administración federal había desempeñado un papel de competencia con el intendente, aquí era solamente un órgano consultivo, que tenía la potestad de fiscalizar y de proponer reformas, pero no podía interferir con la autoridad del Intendente.

La segunda diferencia se encontraba en la hacienda municipal y de la Iglesia, que ahora estaban completamente subordinadas al Estado. Con el desplazamiento de las municipalidades, iniciado en 1838, se trató de ocupar el espacio dejado por estos entes locales

y cada uno fueran rematados en subasta pública de favor de particulares que como interesados harían la esación [sic] justa de lo que les correspondía, y de este medio sin recargar al público con nuevos impuestos la Hacienda podría contar con una cantidad fija de que disponer sin sujetarse de fraudes, gastos y abusos a que está expuesta en la presente administración de ellos. En los pueblos reducidos y distantes se hace impracticable la recaudación de los productos de los dichos ramos porque siendo en ellos muy pocos los individuos que poseen las cualidades de aptitud y honradez, cuando á estos se les encarga la administración, se excusan por varios motivos; de suerte que de grado de por fuerza viene de caer ésta en manos de abandonados e ineptos; y si como de esta clase se dificulta encontrar quien desempeñe las Receptorías, deben recaer por disposición gubernativa en los Alcaldes 2º que regularmente no saben firmar, y a quienes no se los puede exigir cuenta así responsabilidad alguna por razón de la Hacienda del Estado no reporta ninguna ventaja". "Informe por la Intendencia general al Supremo Gobierno del Estado de la hacienda pública de Costa Rica". ANCR, hacienda sig. 4666, ff. 7-7v.

54 Posteriormente la administración de Caldera en el Pacífico sería devuelta a Puntarenas, y la de Matina sería trasladada a Moín en el Atlántico.

en la organización de la vida económica y política de los pueblos. El tiempo probaría que las bases en las que asentaba el poder municipal eran muy fuertes, ya que estos volverían a funcionar en la década de 1840; no obstante, este primer ataque sería decisivo para debilitar el control de los municipios sobre el Estado, ya que a través de esta acción se logró privarlos de su posición de la organización hacendística, que estaría cada vez más en manos de funcionarios estatales.

La tercera diferencia fue la constitución lógica y funcional entre hacienda y departamento de guerra. La hacienda estaba concebida para funcionar como piedra angular del ejército en tiempos de guerra, mientras que en tiempos de paz mantenía un registro y fiscalización de gastos y tropas. En tiempo de conflicto bélico se crearía la "Junta de Negocios de Guerra", que estaría presidida por el Comandante General del Ejército, y en segundo lugar por el Intendente, siendo que esta junta se colocaría en el centro de ambos ministerios.

En tiempos de paz la Intendencia tendría que encargarse directamente, como primera autoridad, de los gastos del ejército, por lo que no se realizarían compras, ni pagos de sueldos que no se autorizaran por el Jefe de Estado, a través de esta oficina. En todo momento los contadores de cada oficina y administración tendrían el puesto de "comisarios de guerra y marina", llevando a cabo las revistas de tropa en cada pueblo. La Intendencia centralizaría sobre sí estas contabilidades junto a las de la recaudación⁵⁵, para facilitar en tiempos de emergencia una rápida acción.

Pero es en la cuarta innovación donde se encuentra con seguridad el mayor cambio con las administraciones y planes anteriores en Costa Rica. El reglamento de 1839 produce una reforma burocrática, imponiendo una nueva lógica en el funcionamiento estatal para convertir al funcionario en un burócrata. Dándole a la función estatal un carácter particular que la diferencia del entorno inmediato de la sociedad.

Este reglamento se centró en los procedimientos de la administración y el sistema de contabilidad. A partir de 1839 se implanta en las oficinas de hacienda el sistema de partida doble, con libros de manual, diario y mayor para cada dependencia⁵⁶. Además los empleos de las administraciones y oficinas de hacienda tendrían una duración más definida, ya que se podían conservar "mientras dure la buena conducta del que los sirve", la que siendo honrada y eficiente le daría el derecho al funcionario de "pedir retiro o jubilación. Este derecho se podía ganar cumplidos diez años de trabajo, recibiendo una tercera parte del sueldo como jubilación, a los veinte años con dos terceras partes del sueldo, o a los treinta años con el sueldo completo a la hora del retiro.

55 *Reglamento de hacienda, decretado en 10 de diciembre de 1839.* ANCR, hacienda sig. 7270, pp. 9-10.

56 *Reglamento de hacienda...* (art. 8). ANCR, hacienda sig. 7270, p. 35.

El trabajo en el Estado incluía además un incentivo de salarios. Tras diez años de trabajo el empleado público ganaría una tercera parte más de su salario, a los veinte años ganaría dos terceras partes, y a los 30 años ganaría el doble del sueldo con el que empezó su carrera. De manera que un empleado público con treinta años de laborar en el Estado se jubilaría recibiendo, mensualmente a partir de ese momento, el doble del sueldo con el que comenzó su carrera.

Estos beneficios iban paralelos con nuevas obligaciones y un nuevo orden en las oficinas, completamente desconocidos hasta ese momento en Costa Rica. Para ser empleado de la hacienda era necesario: ser ciudadano del Estado; tener 25 años cumplidos; "saber escribir y contar bien"; "poseer conocimiento en materia de hacienda", los cuales serían examinados por el jefe de cada oficina; dar una fianza equivalente al sueldo de un año⁵⁷, la cual le sería devuelta al empleado una vez que se cancelara el documento, o por renuncia o jubilación.

En las oficinas públicas se trabajaría diariamente con un horario de 8 de la mañana a 2 de la tarde, quedando excluidos los feriados religiosos de guarda entera, y las fiestas cívicas establecidas. Los jefes de cada dependencia serían "jefes inmediatos de los empleados y dependientes de estas", y tendrán la potestad de "apremiarlos por medio de arrestos en las oficinas, hasta que pongan corrientes los negocios que por su omisión o falta hubieran atrasado", en caso contrario se podría iniciar causa judicial contra el empleado⁵⁸. Y para finalizar, como un elemento central en este plan, los empleados públicos tenían la prohibición de tener negocios de comercio, otros particulares o fungir en otros puestos de gobierno mientras fueran funcionarios del Estado⁵⁹.

Desde la época colonial el concepto de funcionario dependía más de un espíritu de lucro y reconocimiento social, que de una institucionalización de normas que crearan un ámbito reglado de función estatal. El empleado público poseía mucho de la vieja fórmula "acátese pero no se cumple" que caracterizó al orden colonial, y la organización estatal funcionaba en base al "patriotismo" de sus primeros miembros. Aquí patriotismo puede ser entendido como el compromiso que estos hombres sentían por el lugar que cada uno de ellos ocupaba en la sociedad, y que los obligaba a cumplir un papel ante el resto del cuerpo social. Víctor Hugo Acuña ha descrito que "la expresión patriotismo era sinónimo de civismo o compromiso con el bien del interés público o

57 *Reglamento de hacienda...* (arts. 1 y 2). ANCR, hacienda sig. 7270, p. 21.

58 *Reglamento de hacienda...* (arts. 1 y 2). ANCR, hacienda sig. 7270, p. 4.

59 En 1841 el gobierno tuvo que permitir a los empleados de las oficinas del gobierno que se dedicaran por un año al comercio. La razón de ello es que muchos de ellos eran comerciantes y al pasar a ser funcionarios, bajo la nueva reforma de 1839, dejaron muchos negocios inconclusos. Esta situación plantea preguntas interesantes ya que se muestra una división entre la función de los negocios estatales y los públicos o privados que será la marca de la transformación de la acción estatal en la década. "Decreto XXIX", en: *Colección de leyes y decretos 1841*, p. 130.

designaba devoción hacia cualquiera de las distintas unidades de pertenencia: una ciudad, Costa Rica, o Centroamérica en su conjunto⁶⁰.

Es aquí donde se aprecia el mayor cambio con respecto al período anterior, se acelera la constitución de una burocracia profesional. Esto no significa que desaparecieran los problemas relacionados a la organización administrativa o al pago de funcionarios en la década de 1840. Durante los años de 1840 a 1849 en varias ocasiones se volvieron a tener problemas de pago de funcionarios.

En 1844 se aprobó, por medio de la orden XI, que los empleados públicos no pudieran pedir adelantos de sueldos, y que debían esperarse a recibir su sueldo de manera mensual. No obstante, en junio de ese año se llegó a la conclusión de que no se había logrado reunir suficiente capital para el pago de sueldos, por lo que se destinaron 16.000 pesos que se esperaban de un contrato de tabaco para abastecer las tercenas de Nicaragua para pagar a los funcionarios, y de lo que sobrara del mismo se pagaría a los acreedores que no tuvieran hipotecas especiales⁶¹.

También en 1844 se aprobó otro decreto, en el cual se señalaba que la Orden XI había sido ejecutada y que había servido para pagar la mitad de la deuda anual, por lo que “siendo de justicia preparar nuevos recursos para la amortización de la deuda indicada hasta el final del próximo diciembre” sería necesario recurrir de nuevo al dinero producido por la venta de tabaco a Nicaragua, el cual ya había sido enviado y que reportaría 18.000 pesos en marzo de 1845. De ese dinero se destinarían 14.000 pesos al pago de deuda con los empleados y una parte no especificada al pago de créditos con los acreedores⁶². En 1845 se aprobó un decreto en abril que permitía a los empleados cancelar sus deudas con el pago de derechos de alcabala interior⁶³.

En 1842 con la salida de Carrillo y el gobierno del caudillo federal Francisco Morazán se creó el ambiente perfecto para la vuelta de los municipios. Estos serían reabiertos en esta administración, debido a que el gobierno se encontraba “aislado en el seno de los pueblos, por la falta absoluta de intermediarios que fuesen los intérpretes de sus verdaderas necesidades, así como el órgano de sus multiplicadas quejas”. Ante tal situación “trató de llenar el vacío de tamaña magnitud, convocando una junta compuesta de los prohombres de las principales poblaciones, para que auxiliasen con sus luces i consejo⁶⁴, además de permitir la reapertura municipal.

60 Acuña Ortega, Víctor Hugo, “Historia del vocabulario político en Costa Rica. Estado, república, nación y democracia (1821-1849)”. En: Taracena, Arturo y Piel, Jean (comp.), *Identities nacionales y estado moderno en Centroamérica* (San José: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, FLACSO; 1995), p. 66.

61 “Orden XI”, en: *Colección de leyes y decretos 1844*, pp. 300-301

62 “Resolución XVIII”, en: *Colección de leyes y decretos 1844*, pp. 395-396.

63 “Resolución I”, en: *Colección de leyes y Decretos 1845*, pp. 22-23.

64 “Memoria presentada a la Asamblea Constituyente del Estado. Por el Secretario General del Despacho del Supremo Gobierno Provisorio el 11 de Julio de 1842”. ANCR, congreso sig. 21105, f. 3v.

No obstante, esto no significó un retorno total del poder municipal, tal y como se había experimentado en épocas anteriores. Los ayuntamientos ahora tenían una posibilidad mucho menor de poner en duda la autoridad central de la capital, aunque sí podían obligar a reestructurar nuevamente la organización gubernamental. Esto sucedía porque la autoridad municipal, aunque conservaba mucha de su antigua preeminencia, ahora se encontraba reducida. Los funcionarios estatales, entre los cuales se pueden contar los alcaldes constitucionales, los jueces de primera instancia, los jefes políticos, los receptores de hacienda y otros más; habían comenzado a drenar poco a poco la capacidad de respuesta, base económica y poder de estos cuerpos locales. Sin ser todavía definitivo el poder central del Estado había logrado una relativa estabilidad sobre las bases de su nueva organización burocrática.

La administración de Morazán, aunque de corta duración, abriría una nueva discusión sobre la organización del Estado, el cual ahora se había comenzado a convertir en un botín codiciado de los grupos y personas poderosas del Estado. En abril de 1843 se suprimen las jefaturas departamentales y se crea un solo Jefe Político para todos los departamentos, como existía antes de 1835⁶⁵. En ese mismo año se volvió a la división en cinco departamentos, que había sido derogada por Morazán, en cada uno de los cuales se estableció un Jefe de Policía, que cuidaría del cumplimiento de las leyes, sería nombrado por el gobierno en terna propuesta por las municipalidades, y cumpliría los acuerdos y demás resoluciones de éstas.

La reforma aplicada en la constitución de 1844, apreciable en el esquema 8, es el resultado de los cambios introducidos por Carrillo entre 1838 y 1841 y la negociación ante el retorno de los municipios entre 1842 y 1843. En esta nueva carta constitucional se decreta que todo pueblo por pequeño que sea tenga una municipalidad electa popularmente. En otro artículo incluso se señala que “siendo los intereses particulares de los pueblos, de diferente naturaleza de los generales del Estado, el Poder municipal que los representa es independiente de otro alguno en tanto que no se toque en ejecución de disposiciones generales, pero queda sujeto a la responsabilidad que en su caso declare el Senado”⁶⁶.

Como contrapeso esta nueva organización constitucional incluyó de nuevo a los Jefes Políticos departamentales, uno para cada uno de los cinco departamentos, con la atribución adicional de ser subdelegados de hacienda. Es importante subrayar que a pesar

65 Esta reforma se hizo, según sus creadores, sobre la base de que “restablecidas las municipalidades del Estado [...] únicamente son necesarias, para el buen gobierno interior de los pueblos, providencias vigorosas que comuniquen a aquellas corporaciones al exacto desempeño de sus deberes, la energía y el celo de que carecen muchas veces, por la falta de *espíritu público* en la mayor parte de los individuos que la componen, y disposiciones que faciliten la ejecución de sus acuerdos en los respectivo a policía” [énfasis nuestro]. “Decreto IX”, en: *Colección de leyes y decretos 1843*, pp. 20-21.

66 Obregón Quesada, Clotilde, *Las Constituciones...* (Tomo 2), p. 132.

de haber logrado una cierta restitución de poder, los municipios no lograron superar el avance de las oficinas estatales, las cuales se encargaban ahora de la mayoría de las antiguas funciones municipales.

No obstante, es también posible afirmar que, a pesar de los grandes avances hechos por la administración estatal, ésta todavía no lograba superar la reducida capacidad de fiscalizar las acciones municipales, lo cual aprovecharon los consejos municipales para mantener una preponderancia en algunos aspectos clave como la educación, la policía y la salud.

En 1845 se hizo una reforma al reglamento de Justicia que creó una nueva red de funcionarios, dependientes de la Corte Suprema, y que poseían atribuciones legales y de policía totalmente independientes de las decisiones de los municipios: un juez de primera instancia en la cabecera de cada departamento, un alcalde constitucional en cada pueblo, un alcalde de cuartel (uno por cada uno de los cuarteles que existieran en los pueblos⁶⁷), y varios alcaldes pedáneos en cada cuartel que verían por causas menores de menos de 8 reales⁶⁸.

En el mensaje que el ministro de relaciones y gobernación presentó al Congreso en 1845 dejaba muy claro que:

“es preciso dar al Poder Municipal la estración [sic] que por la Carta le corresponde; y es preciso fijar los límites de su independencia y los casos en que puede obrar sin consultar de la autoridad superior, así como aquellos en los cuales está sujeto a las disposiciones generales: es asimismo indispensable establecer el principio de la no intervención de este Poder en negocios judiciales y detallar las fórmulas para revocar ó reformar los acuerdos anteriores y casos en que puede hacerse”.⁶⁹

La reforma burocrática estaba en marcha y había comenzado a redefinir los límites y formas de un espacio separado, que se comportaba bajo sus propias reglas, y que pedía de quienes participaban de él una adecuación continua a sus regulaciones. Se había empezado a constituir una imagen de la “función pública” de las oficinas del gobierno y la competencia por la autoridad y jerarquía en este espacio, que comenzaba a centralizarse.

En 1849, a propósito de la memoria de ese año el ministro de hacienda mantenía una discusión sobre el peso que tenían las jubilaciones sobre el erario, lo cual lo llevaba a reflexionar, muy a propósito, de las transformaciones que había sufrido la burocracia durante la última década que:

“De lo dicho se sigue que el funcionario que no sirve con la pureza, inteligencia, actividad y zelo [sic] que corresponde, es punible y que el que desempeña bien sus funciones no hace otra cosa

67 Normalmente esto significaba un alcalde de cuartel por cada 500 personas.

68 “Decreto LIV”, en: *Colección de leyes y decretos 1845*, pp. 110-122.

69 “Memoria que el Ministro de Relaciones y Gobernación presenta a las Cámaras Legislativas en sus primeras sesiones del año de 1845”. ANCR, congreso sig. 7938, f. 6.

que cumplir con su deber, salvar su responsabilidad y devengar justamente su sueldo, sin que por esto sea acreedor á una gracia singular. Un acto de noble filantropía sería que esta se concediera á los buenos empleados de un largo período de años, cuando por ancianidad o enfermedad habitual se hallaren inválidos y no tuvieran bienes de que subsistir con preferencia á su estado; pero señalada en general a todos los que hubieran servido sin tacha diez años solo por esta circunstancia es favorecer, con sacrificio de los intereses públicos tal vez á personas que por su edad, salud y riqueza no necesitan de los beneficios y es indicar que los estímulos del honor y del sueldo son insuficientes entre nosotros y que se tolera el mal desempeño de los funcionarios”.⁷⁰

Conclusiones

En la década de 1840 es muy difícil hablar de un Estado completamente conformado, que tuviera la capacidad de centralizar el poder sobre sí. Las corporaciones municipales continuaban siendo fuerzas centrífugas importantes, escudadas en las últimas funciones que todavía les pertenecían siguieron presionando por mayores espacios de acción. Esta condición es una consecuencia inmediata del contexto de desarrollo de las relaciones entre entes locales, comunales y provinciales que se produjo tras Cádiz y que luego se reproduciría en el Estado de Costa Rica, en el cual se aseguraba que los “pueblos sean los depositarios de la soberanía”.

A partir de 1820 el Estado existirá como promotor de una unidad coherente en términos comerciales, siendo a la vez mediador entre los pueblos y el exterior; y entre los mismos ayuntamientos de los pueblos. Su función no era, al menos en esta primera etapa, encargarse más que de fiscalizar la buena inversión de los fondos municipales, ya que a estos últimos correspondía la decisión de cómo invertir los recursos que obtenían. El Estado no asumió una integración con la sociedad tomando control de funciones locales como la salud y la policía, tanto porque su capacidad hacendaria no se lo permitía, como porque éstas eran consideradas una función de los pueblos. Será en la década de 1830, pero definitivamente en la de 1840, cuando esta situación cambie sensiblemente y el Estado asuma progresivamente de manera más decidida el control de dichas funciones.

En la medida en que el Estado, a través de la negociación y de la posibilidad de controlar los recursos fiscales y las fuerzas militares, logra desplazar a los municipios de sus posiciones de control en la recaudación fiscal y la justicia, podrá consolidar su hegemonía. Esta nueva capacidad se irá gestando a través de la creación de una red burocrática, al principio difusa, pero que irá extendiéndose en la medida que el Estado logra contar con más recursos.

70 “Memoria presentada por el ministro de hacienda, guerra y marina 1849”. ANCR, congreso sig. 5465, ff. 9-10. La referencia en particular es al artículo 1º, título 8º, de la sección 1ª del reglamento de hacienda de 1839.

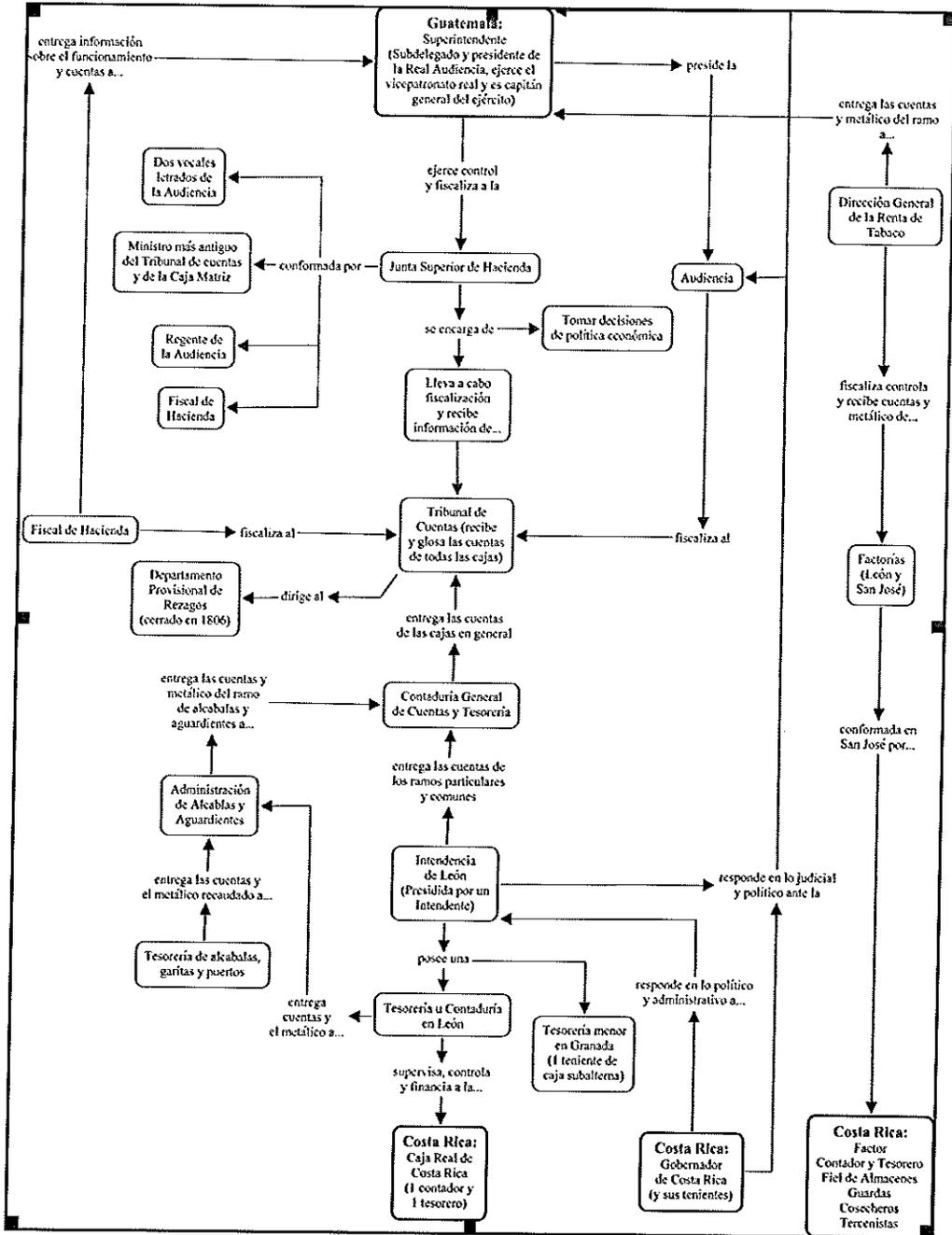
El verdadero cambio en el proceso de construcción estatal en Costa Rica no estaría, por lo tanto, en la creación de instituciones por sí mismas, sino en la definición real del “ámbito estatal”. Lo verdaderamente innovador fue que las oficinas del gobierno comenzaron a ser entendidas como parte de un ámbito mayor, que le confería un tono de institucionalidad en la forma que la definimos al principio de este texto.

Entre 1838 y 1841 se conjugarían tres factores significativos que facilitaron al Estado lograr la capacidad efectiva de asumir un proyecto centralizador en Costa Rica: por un lado la recuperación de las aduanas y rentas del Estado con el fin de la Federación; en segundo lugar, la profunda reestructuración hacendaria que sufrió el Estado en el período 38-41, que le permite poder recaudar y gastar adecuadamente; y por último, el desarrollo comercial del café, que al generar nuevos recursos financieros expandió la demanda por los artículos importados, generando además un nuevo mercado interno, y por ende ampliando la base de recaudación del Estado por medio de los impuestos indirectos.

En la década de 1840 la política empezó a gravitar sobre un nuevo eje, la agricultura del café y su exportación. Y ahora, sin la presencia de autoridad de Carrillo o de Morazán, el espacio comenzaría a ser llenado por nuevos grupos que veían en el gobierno del Estado un “buen negocio” en términos de competencia económica. Al contrario de la década de 1820, en donde eran los ayuntamientos el objetivo de los comerciantes, por las facilidades que les permitía en el plano local de la negociación.

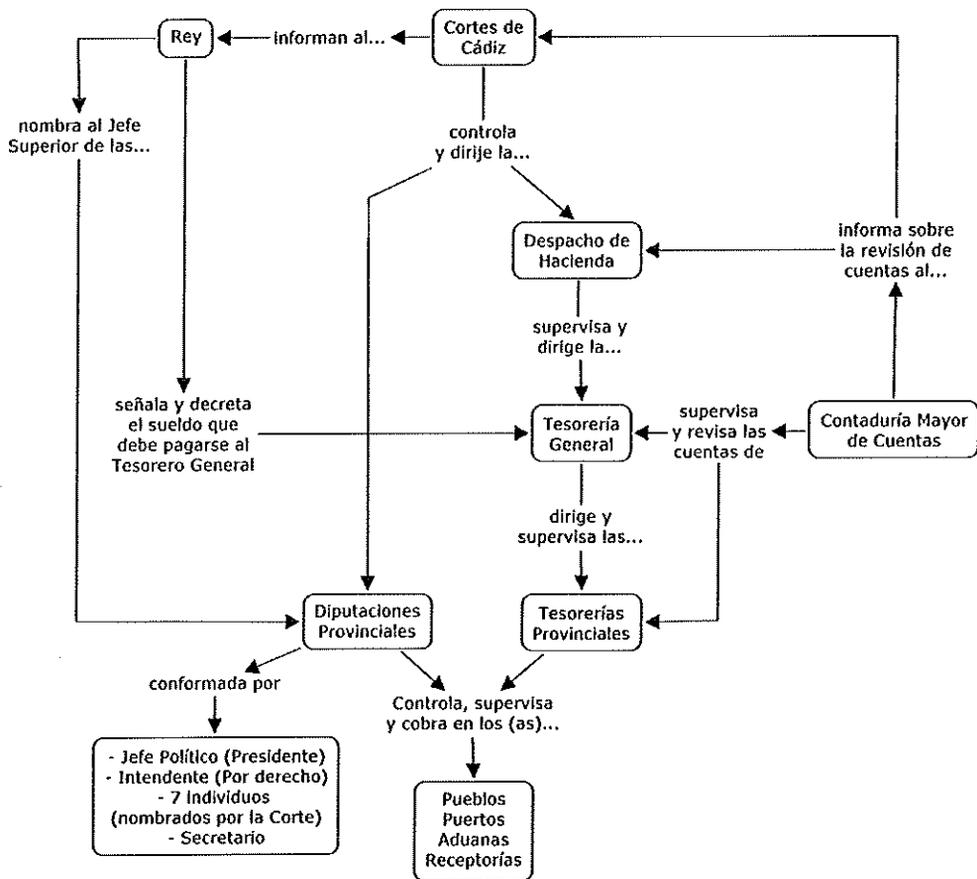
Esquema I.

Organización de la administración de hacienda del sistema de Intendencias en el Reino de Guatemala



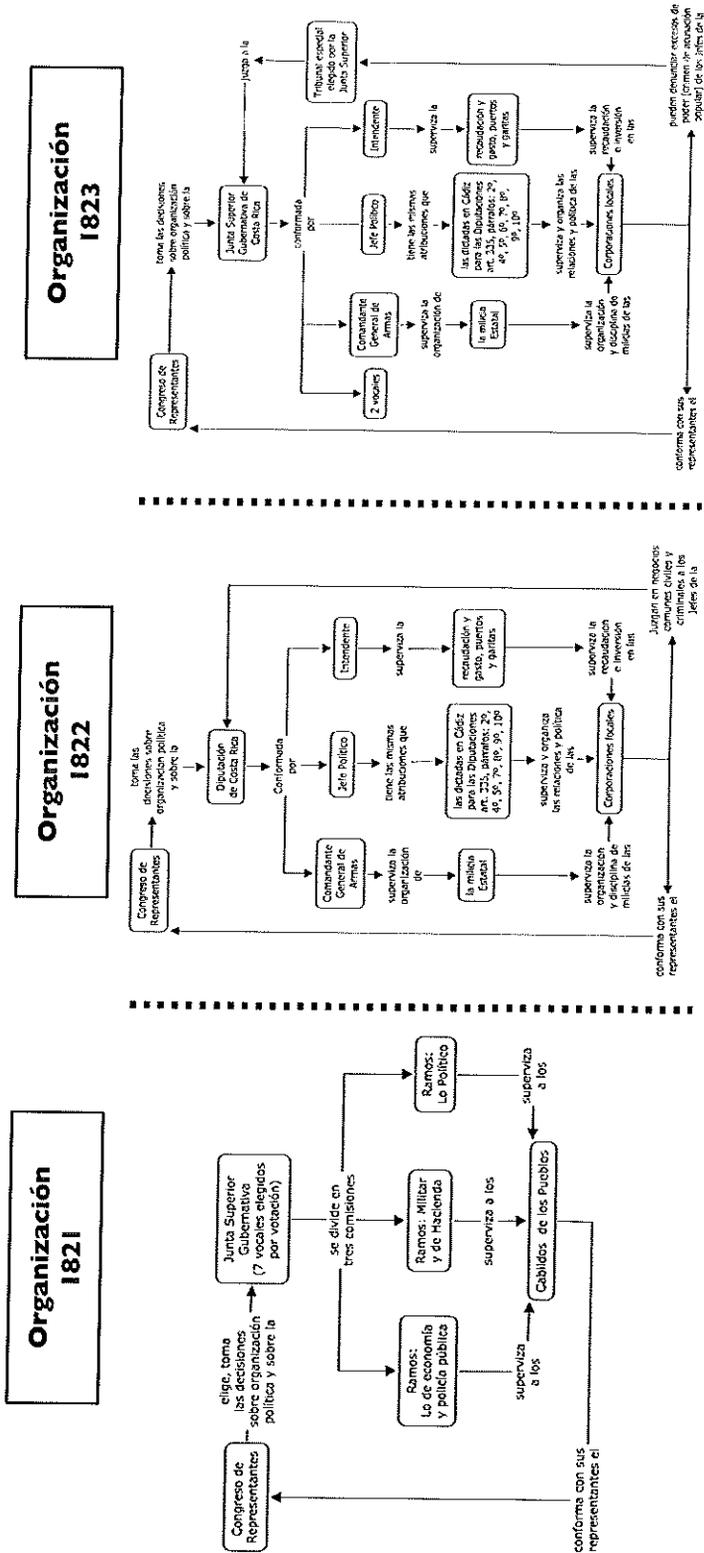
Fuente: Fernández Hernández, Bernabé, El Reino de Guatemala durante el gobierno de Antonio González Saravia (1801-1811) (Guatemala: CIGDA, 1993), pp. 185-301; Rico Aldave, Jesús, "La renta del tabaco en Costa Rica (1766-1860)". Tesis para optar por el grado de Doctor en Historia. Universidad Pública de Navarra, 2008; pp. 43-55; Miles Wortman. "Rentas Públicas y tendencias económicas...", pp. 245-254; Wortman, Miles, "Bourbon Reforms in Central America: 1750-1786". En: TheAmericas, Vol. 32, N.º 2 (Oct., 1975), pp. 222-238; McCreery, David, Rural Guatemala 1760-1940 (California: Stanford University Press, 1994), pp. 17-30; Pietschmann, Horst, Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996), pp. 201-228.

Esquema 2.
Organización de la administración de hacienda según Cádiz.



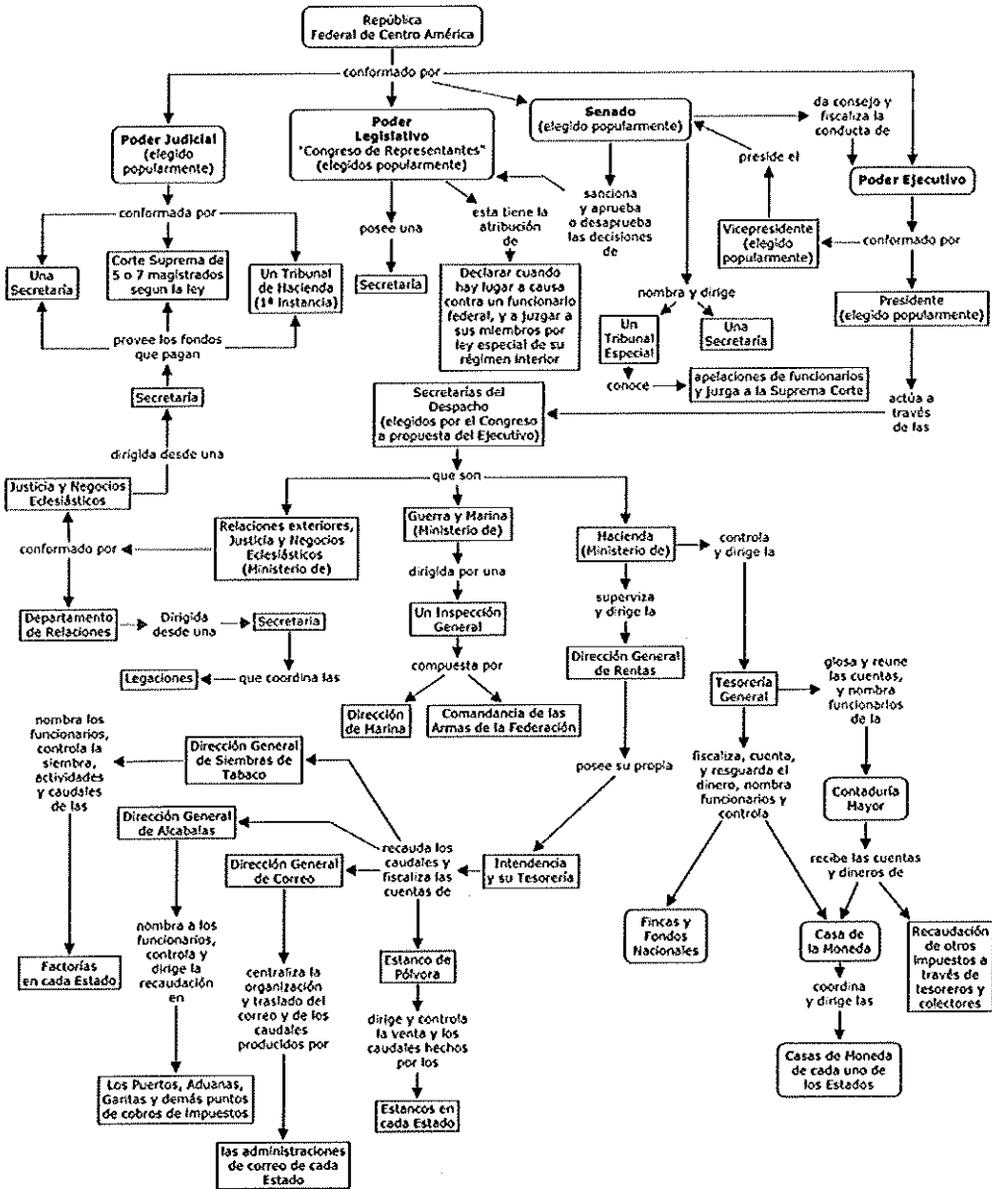
Fuente. "Constitución Política de la Monarquía Española". En: Obregón Quesada, Clotilde (comp.), Las Constituciones de Costa Rica. Tomo I. (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007), pp. 53, 75-80. Rodríguez, Mario, El experimento de Cádiz en Centroamérica 1808-1826 (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984), pp. 159-163.

Esquema 3. Organización del gobierno de Costa Rica y sus cambios entre 1821 y 1823.



Fuente: Obregón Quesada, Clotilde. Las Constituciones... (Tomo I), pp. 94-96, 125-130, 135-141.

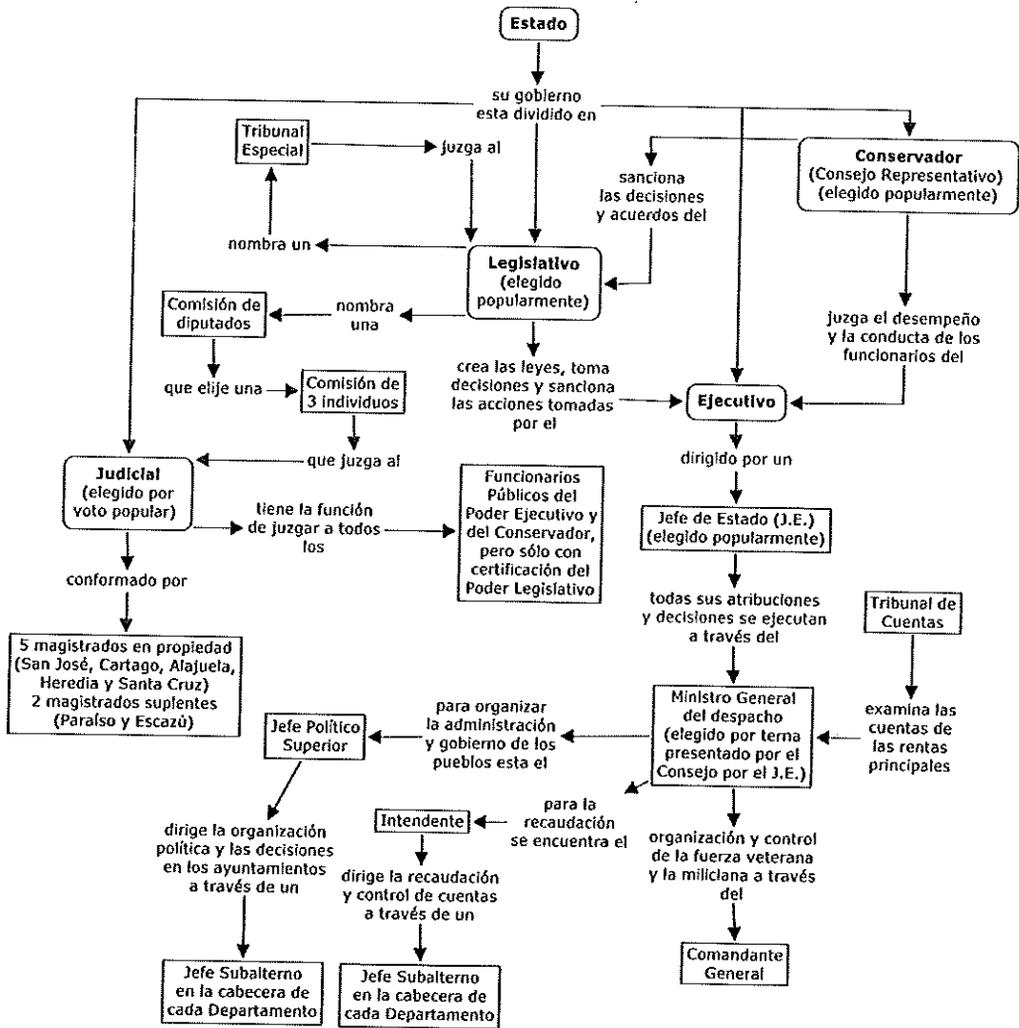
Esquema 4.
Estructura del gobierno de la República Federal de Centro América década de 1820.



Fuente. Obregón Quesada, Clotilde (comp.), Las Constituciones... (Tomo 2), pp. 26-32, 36-61. "Ley de Hacienda Federal de 1825"; BNG - CV. Clasif. 1948, hojas sueltas de 1825. "Exposición que al comenzar la actual legislatura ordinaria, hizo al congreso federal de esta República, el secretario de estado y del despacho de hacienda, sobre los negocios de sus respectivo cargo: leída por partes en las sesiones de los días 20 y 23 de abril y 4 de mayo del corriente año de 1830; y a la cual se acompañan los estados y presupuestos que ella expresa", BNG - CV. Clasif. 1953, hojas sueltas de 1830.

Esquema 5.

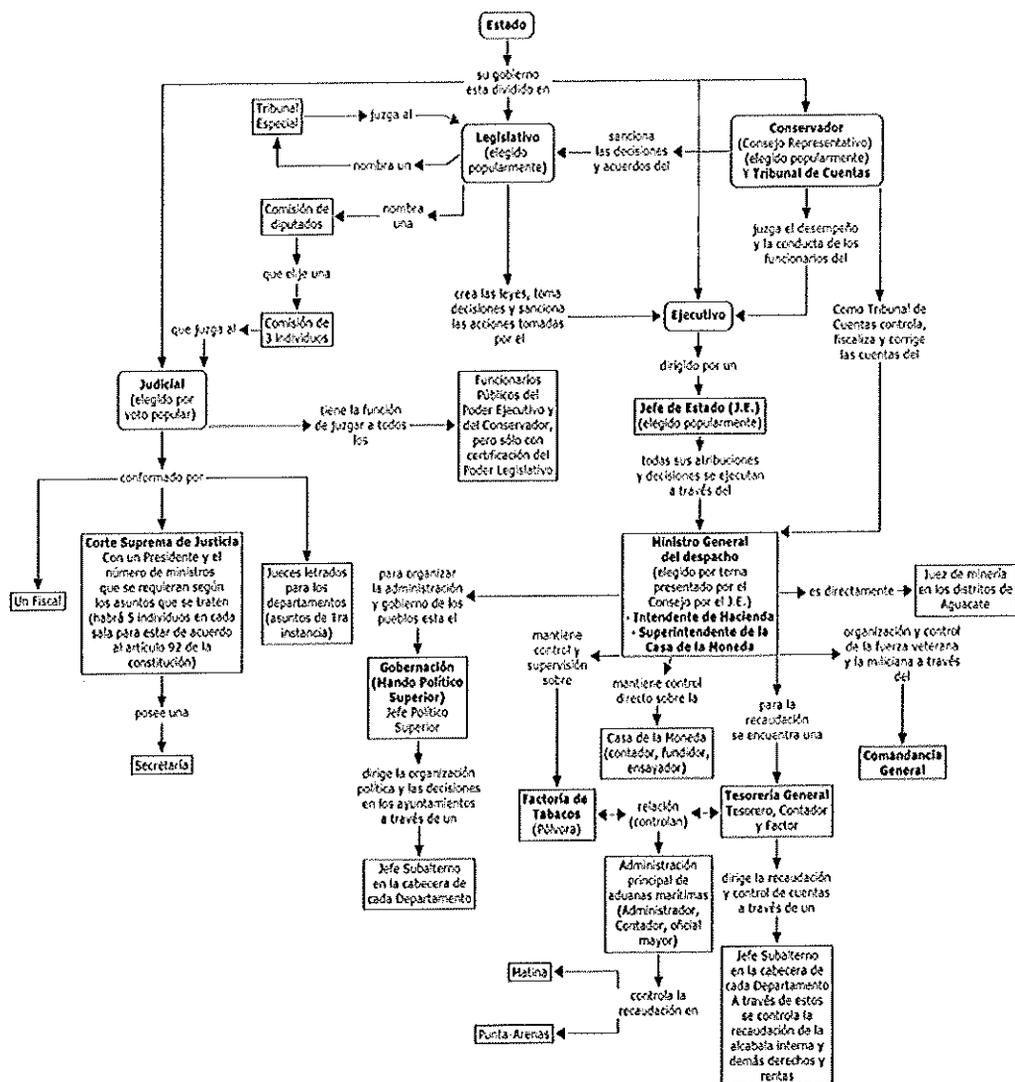
Estructura del gobierno del Estado de Costa Rica según constitución de enero, 1825.



Fuente. Obregón Quesada, Clotilde (comp.), Las Constituciones..., (Tomo 2), pp. 68-89.

Esquema 6.

Funcionamiento del gobierno del Estado de Costa Rica a principios de la década de 1830.



Fuente: Obregón Quesada, Clotilde, Las Constituciones..., (Tomo 2), pp. 68-89. "Decreto XVI", en: Colección de leyes y decretos 1824, pp. 34-35. "Decreto XLVI", en: Colección de leyes y decretos 1825, pp. 132-133. "Decreto XLVII", en: Colección de leyes y decretos 1825, pp. 139-141. "Decreto LV", en: Colección de leyes y decretos 1825, pp. 149-151. "Decreto LXXX", en: Colección de leyes y decretos 1826, pp. 197-209. "Decreto CVII", en: Colección de leyes y decretos 1826, pp. 261-273. "Decreto 146", en: Colección de leyes y decretos 1827, pp. 49-51. "Decreto 154", en: Colección de leyes y decretos 1828, pp. 66-67. "Decreto 168", en: Colección de leyes y decretos 1828, pp. 100-102. "Decreto 169", en: Colección de leyes y decretos 1828, pp. 102-103. "Decreto 171", en: Colección de leyes y decretos 1828, pp. 106-115. "Decreto 190", en: Colección de leyes y decretos 1829, pp. 141-143. "Decreto 191", en: Colección de leyes y decretos 1829, pp. 143-157.

Las finanzas públicas en Costa Rica, 1821-1840

Manuel Calderón Hernández*

Introducción

El presente trabajo expone una serie de ideas en torno a la formación histórica de las finanzas públicas en Costa Rica en el periodo que precede a la consolidación del capitalismo, el cual se sustenta sobre la economía cafetalera. Abarcamos el periodo que va de 1821 a 1840. Es obvio que se trata de la Costa Rica precapitalista, que recién había dejado de ser colonia y estaba en proceso de reacomodo administrativo y con la tarea pendiente de enfrentar diferentes problemas desde los ámbitos: político, social, económico...

Es importante tener presente, que lo que se pretende abordar es un campo que no se ha estudiado y lo que existe son referencias y vaguedades sobre el tema, por ejemplo Tomás Soley Güel¹, por lo tanto existe un gran vacío y desconocimiento de este tópico en el periodo señalado. Igualmente, es necesario indicar que existe un trabajo de Ana Cecilia Román y Aníbal Barquero sobre "Costa Rica: estado finazas y finanzas públicas siglos XIX y XX". Este trabajo parte de 1850², es obvio que deja por fuera el periodo que vamos a exponer, además es un trabajo muy particular que explica las finanzas públicas al margen de la política, el impacto social de los grupos que giran entorno a las políticas publicas, no nos dice como se elaboran los presupuestos, tampoco explica los juegos del poder alrededor de este, ignoran las manifestaciones de la clase dominante. Es notorio la ausencia del poder ejecutivo en el momento de enviar el presupuesto a la asamblea legislativa, no nos explican si existe o no comisión que estudiaba el presupuesto, etc.

No obstante, ante las ausencias señaladas en el citado trabajo no cabe la menor duda, que es el principio de futuros estudios, los cuales responderán a las inquietudes

* Profesor de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: calderonmanuelcr@hotmail.com

1 Tomás Soley Güel, *Compendio de Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica* (San José: Edt: Soley y Valverde, 1941), p 29.

2 Ana C. Román Trigo y Aníbal Barquero Chacón, "Costa Rica, Estado y Finanzas Públicas, siglos XIX y XX", mimeo, Conferencia dictada en mayo de 1997.

señaladas. Nuestro trabajo choca con la realidad, es que no existen trabajos que toquen ni tangencialmente el tema, igualmente se carece de un estudio concreto y a profundidad del capitalismo y los que existen no dan una visión de conjunto en el periodo.³

Este trabajo como lo hemos señalado al principio es un manejo de lo público en el campo de las finanzas y a la vez pretende llamar la atención y sentar las bases para una discusión enriquecedora de este periodo histórico tan importante. Nuestra investigación se compone, de cinco apartados: el primero es sobre la herencia colonial y su manejo económico, el segundo es sobre el orden administrativo, finanzas pública y salarios, el tercero versa sobre finanzas públicas y municipalidades, el cuarto es sobre el poder político, control social y finanzas y el quinto y último es sobre ingresos y gastos del gobierno. Es importante señalar que esta investigación se sustenta en fuentes primarias producto de la investigación en el Archivo Nacional y el Archivo General de Indias en Sevilla España.

Herencia colonial y manejo económico

Existe la tendencia generalizada a valorar la sociedad colonial como extremadamente pobre e incapaz de haber generado una vida económica con un mayor dinamismo social, según estas posturas eso se evidencia en que la circulación de dinero es prácticamente ausente, razón que lleva a un faltante crónico y a penurias de los colonos. A pesar del lúgubre panorama que se ha presentado se sabe con certeza: a. el siglo XIII es un ciclo de crecimiento y expansión a partir de la segunda mitad y b. el papel dinámico de la actividad tabacalera,⁴ actividad que es expuesta como lo único digno de resaltar en el campo productivo. Sin embargo tal realidad debe ser atemperada, pues el tabaco no estaba solo en la vida social colonial a nivel productivo ya que existían otras actividades menores que permitieron el desarrollo del comercio con Panamá y Nicaragua y muy de vez en cuando hacia otras latitudes. Por suerte hoy afirmaciones como "Costa Rica finaliza la época colonial con gran pobreza: casi sin caminos y sin escuelas, sin imprenta, sin rentas..."⁵ no son referentes en que apoyarse pues los aportes que se han hecho a partir de numerosos estudios han debilitado esa versión histórica. Esta particularidad de pobreza posiblemente obedece a razones de índole mítica, al momento de explicar el singular y particular desarrollo histórico de Costa Rica después de octubre de 1821 en comparación con los vecinos centroamericanos, pues resulta un tanto raro, que después de vivir en una sociedad colonial plétórica en calamidades y luego con solo un lustro de vida independiente el

3 Iván Molina Jiménez, *Del legado colonial al mundo agroexportador. Costa Rica (1821-1814)* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005), p. 8-10.

4 Víctor Hugo Acuña Ortega, "Historia económica del tabaco. Época colonial" (San José: Tesis de licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1974), pp. 105-122.

5 Soley Güel, *Compendio de Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica...*, p. 29.

nuevo orden político manejaba en 1826 un cuadro de ingresos de 23.235 pesos y gastos por un monto de 15.281 pesos,⁶ datos que nos indican un superávit casi de 8.000 pesos. Evidentemente estos números contrastan con la realidad que se nos describe, o ¿será acaso que estamos ante un conjunto de individuos que tomaron las riendas políticas de Costa Rica con capacidad “sobrenatural”, capaces de hacer milagros económicos? Por supuesto que no. La realidad indica que en el caso de Costa Rica hay una sobredimensión de la pobreza y de esta manera se logra invisibilizar procesos de concentración de dinero dados en la colonia y así se ignoran los posibles conflictos sociales que se vivieron en esta época y de paso se crea una atmósfera de estabilidad y quietud política que en los primeros años de la vida independiente, salvo algunas coyunturas, se puede seguir construyendo la fabula histórica de la falsa igualdad.

Igualmente se puede entender esta construcción de pobreza como una estrategia seguida por autoridades coloniales y familias importantes vinculadas al mundo de los negocios, quienes, recurrían constantemente a elementos de miseria y estados de pobreza general como estrategia para evitar un mayor control económico y político, de las autoridades coloniales radicadas en Guatemala, ya que es una realidad que las autoridades coloniales de León se unen al coro de pobreza, para hacer sus negocios privados, pues estaban vinculados a Costa Rica por medio de lazos comerciales y financieros muy fuertes con Cartago,⁷ de ahí el manejo administrativo colonial tan laxo pues Costa Rica, era parte de sus negocios privados. Evidentemente las autoridades coloniales asentadas en León, tienen una relación con Costa Rica más allá de la estructura de poder, pues es claro el ligamen financiero, pues es reiterativo encontrar funcionarios de alto nivel en negocios privados con nuestra colonia, no es extraño ver al administrador general del Ramo de Alcabalas de León, Carlos Morales, introduciendo dinero en la caja real de Cartago, para que se alquile, igualmente es notorio la presencia de Joaquín Arrechavala, en 1781, encargado de las milicias de León haciendo la siguiente diligencia: “... se pagaron a Simeón Games -1.000 pesos, que enteró Mateo Mora con calidad de reintegro por estos principales a Don Juan Zavala quien entregó la certificación del entero a favor de coronel Joaquín Arrechavala y este lo hizo al citado Games”.⁸ Bajo esa modalidad de circulación de dinero, durante los años noventa del siglo XVIII y los meses de julio y agosto de 1801, se movilizaron hacia la caja subalterna de Cartago la suma de 5.423 pesos,⁹ cifra respetable para la pequeña economía colonial de Costa Rica.

La actividad de préstamos de dinero durante la época colonial y sus respectivos intereses le debemos agregar otras formas de circulación como son los salarios de: burócratas, milicianos, sacerdotes, impuestos al comercio de mulas, cacao y tabaco. También

6 Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR), Serie Gobernación, 1826, #8959, F 163.

7 Información obtenida en el Archivo General de Indias (A.G.I.), Sevilla, España: legajo 815, 816, 817, 819, 820.

8 A.G.I., Cuentas de la real Hacienda de León Granada y Cartago, legajo 820, F7.

9 A.G.I., legajo 820 F 24-28.

debemos tener presente la actividad del contrabando que era muy fuerte, indudablemente que todas estas actividades, juntas, nos permiten visualizar otra Costa Rica colonial, que se dinamizaba con los tributos indígenas, los diezmos, los impuestos generados por el agua ardiente. Estas son realidades materiales que nos llevan a considerar que es necesario abandonar la idea de una Costa Rica colonial miserable y pobre. Por supuesto que la pobreza existía, eso no se puede negar, ella abundaba en una mayoría compuesta por indios, esclavos, campesinos pobres; sí, ellos vivían esa situación pero también existía otra cara de la moneda donde un grupo reducido de individuos manejaban fuertes cifras de dinero, que lograban a través de negocios privados y públicos al calor de la administración colonial.

Lo anterior lo podemos notar con gran claridad a partir de los siguientes datos económicos del año 1792 que vienen a enriquecer nuestra tesis de que no es correcta la idea de la ausencia y carencia casi total de dinero en la colonia. Según el reportaje de ingresos de la Caja Real de Cartago por el pago de impuestos de los siguientes rubros es:

Cuadro I

Bulas	308 p 6R
Alcabalas	1043 p 1R
Papel Sellado	457 p ½ R
Aguardiente	1060 p
Tributos indígenas	299 p 3 ½ R
Comercio de mulas	50 p*

* A.G.I, legajo 819, SF.

En este cuadro hay dos rubros que llaman particularmente la atención que son el de alcabalas y el de agua ardiente, el primero es sobre el comercio interno y externo, razón que nos demuestra un fuerte dinamismo pues no debemos de perder de vista la reducida población colonial y la gran cifra de agua ardiente nos evidencia un mercado interno muy fuerte y una forma de entender las prácticas sociales donde el licor juega un papel fundamental. A ese cuadro debemos agregarle otro tipo de impuestos que pesaban sobre los salarios de las milicias, que para el año de 1788 recibieron como pago 1.882 pesos el comandante de Matina y el ayudante mayor de milicias 540 pesos, igualmente los impuestos al salario del gobernador. Además debemos recordar que los sargentos ganaban once pesos con cinco reales por mes y el cabo veterano seis pesos con cuatro reales por mes en el año 1796. En realidad lo que nos interesa es presentar una sociedad mucho más dinámica y con una circulación de dinero más amplia que la presentada hasta el momento. Por esa razón debemos de agregarle a los datos anteriores otro tipo de salarios, como son

los de los curas doctrineros y reductores indígenas, que desde 1790 recibían 1.185 pesos por año.¹⁰

Si lo expuesto anteriormente evidencia otro tipo de sociedad colonial esta se torna más compleja al sumársele la actividad productiva más importante como lo fue el tabaco, razón que evidencia una sociedad económicamente más dinámica y esto nos lleva a pensar que igualmente las desigualdades sociales son más profundas y agudas, y que efectivamente el café no es el que consolida la sociedad de clases, que si bien es cierto no se puede hablar de ellas con absoluta claridad, sí podemos señalar conductas y comportamientos de clase que se expresaban con gran claridad en la vida cotidiana. Igualmente es necesario rechazar la idea de la falta de experiencia administrativa de los costarricenses, después de octubre de 1821, no cabe la menor duda que el manejo administrativo colonial fue una excelente escuela en la conducción de la "cosa pública", elemento fundamental en el manejo administrativo posterior a la independencia, pues nombres como Mateo Mora, Joaquín Oreamuno, Mariano Montealegre, Manuel Escalante y Felix Bonilla, personajes coloniales, que a partir de la noticia de independencia asumen un rol protagónico en el nuevo proceso político. A la experiencia individual debemos agregarle la subjetividad colectiva construida en ese período la cual se sustentaba en una vocación hacia el derecho, el respeto a la autoridad, particularidad que es medular en el quehacer cotidiano colonial.

Orden administrativo, finanzas públicas y salarios

La noticia de independencia que llega por correo a Costa Rica vía León de Nicaragua, a fines de octubre de 1821, como ha sido señalado en otro momento,¹¹ crea una situación acongojante, pues la nueva coyuntura de golpe replanteaba el juego y la administración de poder, igualmente un reacomodo en un campo tan sensible como el manejo de las finanzas, pues la independencia política significaba, entre otros aspectos, una ruptura brutal de vínculos financieros con León, pues lo "leoneses" estaban en libertad económica de tomar sus decisiones y el "mercado costarricense", por su pequeñez dejaba de ser atractivo. Vale la pena señalar el descuido de la historia costarricense en un análisis más profundo de las relaciones a todo nivel con León de Nicaragua, aspecto que nos da una sensación de autonomía de la colonia costarricense, lo cual no es cierto. Es necesario profundizar en este campo.

En páginas atrás señalábamos que la Costa Rica colonial vive a fines de la colonia una situación económica que evidencia un dinamismo mucho más pronunciado que lo tradicionalmente expuesto, igualmente hicimos referencia a que algunos costarricenses

¹⁰ A.G.I, datos obtenidos del legajo 819 SF.

¹¹ Manuel Calderón Hernández, "De la independencia a la Federación 1821-1838", en: Ana María Botey Sobrado, *Costa Rica de las sociedades autóctonas hasta 1914* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1999), p. 165.

habían acumulado una gran experiencia administrativa, aspecto que se expresa en el manejo de las finanzas en los primeros años de vida independiente. Lo anterior lo patentiza el siguiente cuadro de entradas y salidas de la administración pública entre 1822 y 1826. Téngase presente que Costa Rica inicia su vida independiente el 29 de octubre de 1821 es decir, a escasos dos meses de finalizar el año y ya para el primer lustro nos dan los siguientes datos. Experiencia administrativa por supuesto.

Cuadro 2

AÑO	CARGO	DATA
1822	10 518 p 7R	10 284 p 1 ½R
1823	19 980 p	20 058 p
1824	16 354 p 6 ½ R	16 480 p 5 ½R
1825	19 505 p	14 805 p 7 ½R
1826	23 235 p	15 281 p 12R'

* Fuentes Archivo Nacional de Costa Rica: secciones de Gobernación Hacienda y Congreso.

Este cuadro nos evidencia a primera vista algunos aspectos que nos permiten ponderar una Costa Rica con las siguientes particularidades: en un primer lugar con un poder económico limitado, pero con un manejo claro por parte de las autoridades, razón que expresa una gran claridad administrativa y una gran claridad en la dirección de los gastos. Indudablemente que existía un sobrado conocimiento de los ingresos y egresos del poder central y de un orden en el manejo financiero, es envidiable constatar la existencia de superávit, igualmente en el caso de 1823 se nota un aumento en los gastos sobresaliendo de los otros años, la razón es la guerra de Ochomogo, también es importante tener presente que los ingresos en algunos casos crecen por préstamos que se hacían a particulares, esa razón hace que se de algunos altos en el crecimiento, tal es el caso de 1826 al que se le incorpora el préstamo obligatorio de 1825.

Las finanzas públicas y el manejo de estas en la joven Costa Rica, nos exponen una extraordinaria experiencia en la administración pública, que se expresa en un profundo manejo de los gastos, por ejemplo, eso se evidencia, en el cuadro 3 que abarca setiembre de 1824 hasta abril de 1825 en cuanto a gastos por pago de salarios en pesos y reales del naciente estado costarricense.

Este cuadro nos señala varios aspectos, primero la complejidad administrativa de la función pública en donde encontramos el pago de salarios por diferentes funciones alrededor de lo político; segundo es importante tener presente el fuerte rubro y presencia financiera de las fuerzas del orden –fuerzas armadas alcance de tropa– que se sitúan por encima de lo que podríamos llamar los civiles en el poder. Llama la atención que a menos de tres años de vida independiente se manejaban rubros de dinero

Cuadro 3

Congreso constituyente y secretarios	9 078 p 3 ½ R
Supremo jefe de estado y secretario	2 409 p 5 ½ R
Fuerzas armadas	6 020 p 4R
Alcances de tropo	7 4416 p ½ R
Capitanía de refuerzo	931 p 9R
Gastos generales	1 376 p 7R
Sínodos	941 p 2R
Gastos extraordinario	348 p 7R
Gastos de ministros	360 p

* ANCR, Serie Congreso, 1825 #20501, F1

respetables al igual que la fuente de donde se obtenían, las cuales eran prácticamente las mismas de la época colonial, por ejemplo: los impuestos de alcabalas, aguardiente, otras tesorerías que comprendían los ingresos de papel sellado, tabaco, pólvora y correos. Sobra recordar el monopolio de tabacos, quien se convertía en actividad fundamental para las finanzas de la Costa Rica precafetalera, un ejemplo de ello es que para julio de 1822 Mariano Montealegre, manifestaba a la comisión de hacienda, la transacción: "...en tabacos 4015 libras vendidas a Granada de estas se aportaron 2013 libras de Bagaces para un total de 6028 y también se vendieron a León 9370 libras".¹² Es obvia la importancia del tabaco en la vida política de los costarricenses, hasta que fue desplazado por el café.

Otra fuente de ingresos al erario público y de manera recurrente es la vía de los préstamos a particulares de reconocida solvencia económica, tal es el caso de Pedro Solares y Joaquín Alvarado que en mayo de 1823 prestaron 2600 pesos aportando el primero la suma de 2000 pesos.¹³ Otra modalidad es la práctica colonial y de gran valor para las finanzas republicanas, la encontramos en el remate de los estaquillos, lugares donde se expende el licor, esta actividad comercial generaba doble ingreso al erario ya que se tenía que comprar la patente y luego pagar impuestos para mantener el negocio. El remate de estaquillos de 1823 dio como ingreso 192 pesos con 4R.¹⁴

A parte de la evidencia económica en el cuadro podemos notar las concentraciones de población por la actividad del licor pero también el control político que se ejerce en ese momento, por ejemplo, ese control de las finanzas para cubrir gastos de los meses de abril y junio de 1823 la factoría entrega 1.000 pesos, 800 de la factoría y 200 de aguardiente.¹⁵

12 ANCR, Serie Hacienda, 1822 #8577, F13-14.

13 ANCR, Serie Hacienda, 1823, #8399, F-15.

14 ANCR, Serie Hacienda, 1823, #8585, F-1.

15 ANCR, Serie Hacienda, 1823, #8399, Fs. 5-6

Cuadro 4
Remate de estanquillos de licor (1823)

San José	40 pesos
Esparza	10 pesos
Cañas	20 peso
Alajuela	20 pesos
Barba	15 pesos
Cartago	62 pesos – 2R
Escazú	15 pesos
Ujarrás	10 pesos*

* *Ibidem*, F. 1.

Los costarricenses después de octubre de 1821, no inventaron absolutamente nada, siguieron la practica administrativa y el control social, tal como lo habían vivido en la colonia, un ejemplo es el caso de la "... lista de los muy pobres, ausentes e impedidos... de los que deben pagar... y los enfermos".¹⁶ Esa labor de control cotidiano la realizaba el cuartelero en la época colonial, no había ninguna razón para cambiarla, todo lo contrario el paso a seguir es perfeccionarla, pues el control había permitido una convivencia social que sin grandes sobresaltos había permitido la consolidación de dinero en un grupo social muy reducido que actuaba y pensaba como clase dominante. No extraña constatar que se "...ordene a las municipalidades para que al término de 25 días me remitan el padrón de sus respectivos distritos... le acompaña modelo del modo más sencillo, solamente con la distinción del nombre de cabeza de cada familia y el número de hombres y mujeres que contiene cada una".¹⁷

La información pedida a las municipalidades no era para coleccionarla gratuitamente es la información que va a permitir mejorar el control social y en este campo las municipalidades van a jugar un papel determinante, pues el conocimiento sobre la población daba la certeza de un aproximado de mano de obra gratuita en obras comunales ya fuera en la construcción de caminos y puentes, es el control y manejo del conocimiento sobre fortunas privadas y bienes públicos su cantidad y su estado actual esa es la razón por la que se dan a conocer los datos sobre la cantidad de armas disponibles, pues según un informe detallado en 1822, se señalaba, la existencia de 551 fusiles y 521 bayonetas más 120 fusiles descompuestos.¹⁸ Es clara la existencia de una cultura administrativa, razón fundamental que permite a la dirigencia política tomar una serie de decisiones rápidas, claras y directas en el manejo de lo público, es esa particularidad que permite para 1825 dictar una política salarial a los funcionarios de mayor

16 ANCR, Serie Hacienda, 1832, #8601, F. 1.

17 ANCR, Serie Gobernación, 1826, #8416, F. 76.

18 ANCR, Serie Hacienda, 1822, #8552, F. 22.

relevancia política y llama la atención que el órgano encargado de tomar estas medidas es el congreso que para la época se denominaba Asamblea Constitucional del Estado de Costa Rica. En esa ocasión se establecen los siguientes salarios: magistrado de justicia 45 pesos mensuales, presidente, fiscal o letrados suplentes 60 pesos mensuales secretario 25 pesos mensuales.¹⁹ Igualmente se establecen salarios para otros miembros de la administración pública como: el jefe político superior con un salario de 60 pesos por mes, un comandante 60 pesos, intendente general 60 pesos por mes y un secretario 20 pesos.²⁰ En el año de 1825 se crea la Tesorería General de Hacienda del estado, cuerpo compuesto por un tesorero, un contador y un factor,²¹ estos tres funcionarios tenían bajo su responsabilidad, velar por la administración de las rentas de: tabaco, salitre, pólvora, papel sellado y alcabalas, los diezmos, en ese momento estas eran rentas nacionales. Los sueldos de los tres funcionarios se pagarían de las rentas de tabaco, a razón de 50 pesos cada uno, además 35 pesos para el oficial mayor y 12 pesos para el escribiente, salarios por mes.²² Igualmente se establecieron dietas para los consejeros y miembros del consejo de gobierno. Es el “estado” promoviendo la mercantilización del trabajo y a la vez creando condiciones para el crecimiento del mercado interno.

Así nos encontramos una Costa Rica en 1825 ya con salarios que bien podemos señalar como nacionales, es decir, funcionarios de alto rango como jefes de estado, jueces, magistrados, diputados, escribientes, militares... y también nos encontramos con salarios de segunda categoría, honrados por las municipalidades y que entre estas habían diferencias abismales, dada su conformación histórico-estructural, por ejemplo no es lo mismo, San José y Cartago que Aserrí o la de Ujarrás; igualmente podemos hablar de salarios de tercera categoría, que los recibían los sectores populares conocidos como jornaleros, quienes tenían salarios, a razón de 2R diarios en 1825, según se desprende de un mandato del congreso que señala: “... dar cuatro reales por razón de dos días de trabajo”.²³

Esta situación salarial se mantenía inalterada para 1834, al señalarse el salario de “cuatro peones cada día a 2 reales”.²⁴ Un año después se confirman esos salarios: “...jornales que se han invertido en trabajo según las listas que se presentaron por los encargados de los peones. Por trecientos cuatro jornales a dos reales”.²⁵ El salario aproximado de un jornalero era de cinco pesos aproximadamente por mes que comparado con el de un maestro en 1824: “...ocho pesos pagados al maestro de primeras letras de enero a esta fecha, noviembre”.²⁶ El salario devengado por el maestro es menor a un peso por

19 ANCR, Serie Hacienda, 1825, #6605, Fs. 1-2.

20 *Ibidem*, F. 7.

21 *Ibidem*, Fs. 7-10.

22 *Ibidem*, Fs. 1-17.

23 ANCR, Serie Gobernación, #85 25, F. 2.

24 ANCR, Serie Hacienda, 1834 #8347.

25 ANCR, Serie Hacienda, 1835, #9994, F. 37.

26 ANCR, Serie Hacienda, 1825, #8414, F. 32.

mes, lo que evidencia el precio y valor de la educación en ese momento, para quienes dirigían a Costa Rica. La educación tenía que esperar, la necesidad imperante era el orden y la coacción, por eso las milicias en 1822 tenían los siguientes salarios:

Cuadro 5

Sargento mayor	11 p 3R
Sargento	7 p IR
Cabo mayor	5 p ¼ R
Tambor mayor	7 p IR
Tambor sencillos	4 p 7R
Pifanos	4 p 7R5

* ANCR, Serie Hacienda, 1822, #8553, F. 22.

El cuadro sin gran estridencia nos plantea crudamente la realidad de ese momento histórico, en donde el proceso de construcción del estado como garante del orden político-social es la prioridad, y para que este se de es necesario la existencia de guardianes celosos por la nueva realidad. Esos salarios estaban muy por encima de jornaleros y maestros, por ejemplo en 1837 un maestro se lamentaba y de paso reclama: "...es tan corta paga como en tres pesos cada mes y ni aún por eso me dan nada..."²⁷

Las políticas salariales en la Costa Rica precafetalera, nos señalan una sociedad sumamente compleja de profundas desigualdades y que de paso desacreditan la añeja tesis "el café es lo que marca las diferencias sociales en Costa Rica", nada más falso que esa afirmación; asimismo se destruye la cacareada visión de que en Costa Rica desde la independencia se dio una manifiesta preocupación por los asuntos educativos, la evidencia empírica nos dice lo contrario.

Finanzas públicas y municipalidades

La experiencia construida en la época colonial por diferentes actores sociales: el indio marginado, el negro esclavo, el campesino pobre, el mestizo, el burócrata colonial, el comerciante exitoso, el sacerdote "empresarial" con gustos mundanos: el licor, las mujeres..., una cultura plebeya, el orden dominante, la iglesia, elementos todos de una u otra manera constituían el tejido social, y construyeron una convivencia que daba paso a una sociedad de asimetrías, y que sobre ellas tejían un orden político, y como hemos señalado para 1825 exhibía una superficie social de logros que no era producto de la casualidad y tampoco de gratuidad social, aunque sí eran el resultado de una puja

27 ANCR, Serie Gobernación, 1837 #23197, F. 116.

de conflictos políticos, por ejemplo el traslado de la capital a San José, movimiento geográfico, resultado de la lucha por el poder, en donde las armas se constituyeron en la palabra del momento, en antidiálogo con sus respectivos hijos, muertos, heridos, viudas... el dolor como componente y partero histórico.

Es así como la experiencia colonial más la influencia de la República Federal Centroamericana, acelera algunos procesos en Costa Rica los cuales se plasman en decisiones que inciden en el campo de las finanzas, tal es el caso de la creación de una institución municipal llamada: Los Fondos de Propios y Arbitrio de los pueblos, conocido como el "Fondo de Propios" en 1824. Este acto administrativo es fundamental para la vida política de las municipalidades que las fortaleció. La creación de este órgano es una decisión de las autoridades principales quienes le trasladan a las municipalidades existentes y a sus respectivas comunidades, grandes responsabilidades, que van desde: la recolección de impuestos, la inversión de ellos, creación de escuelas en la comunidad, un minucioso control de los dineros. Al calor de esta nueva realidad política surge la necesidad de crear nuevos funcionario públicos: el mayordomo, el recolector de impuestos, quienes vivirán junto a la comunidad una nueva práctica social, con reglas del juego claras haciendo más efectivo el control social. La nueva práctica administrativa de las municipalidades como consecuencia del "Fondo de Propios", se rige por un reglamento compuesto de doce artículos, de aplicación obligatoria, esto con el fin de obtener un control absoluto sobre individuos y propiedades: "la municipalidad formará matrícula de los contribuyentes y establecerá colectación de los recibos del mayordomo en los ramos que sea posible...todo cobro se entregará boletas... el mayor domo nombrará los colectores".²⁸

El reglamento del "Fondo de Propios" permite a las municipalidades cierta flexibilidad y "autonomía" en su manejo local, pero el poder central le dicta las normas a seguir, "la inversión de los fondos debe hacerse por la ley o acuerdo meditado por las municipalidades y aprobado por el Intendente General en objetos de Educación, policía, salubridad, comunidad y ornato de los pueblos".²⁹ También se les pidió informar a la Intendencia General los gastos anuales para su respectiva aprobación, además se les indicaba: "Se establecerá en todos los pueblos, escuelas de primeras letras y las demás clases a que alcancen sus fondos".³⁰ Los lineamientos señalados por el poder central son parte de la construcción del estado nacional, por eso la concentración del control; no obstante ese tipo de política algunas municipalidades lograron desarrollar desconfianza y malestar y fueron verdaderos caldos de cultivo del disenso político que se tradujo en inestabilidad llevando golpes de estado, guerras civiles en la primera mitad del siglo XIX.

28 ANCR, Serie Hacienda, 1825, doc. 6605, F. 14-16.

29 *Ibidem*, F. 16.

30 *Ibidem*, F. 16.

Con la creación del “Fondo de Propios” se inicia la reconstrucción de las finanzas locales y el fortalecimiento de las municipalidades con su propio sistema en positivo aspecto y de vital importancia en las finanzas públicas del país, por cuanto el poder central delegó en ellas el desarrollo de las comunidades y en algunos casos otorgándoles responsabilidades que rebasaban su propia capacidad, por ejemplo el tener que pagar el salario de sus diputados,³¹ singularidad que va a profundizar el desarrollo diferenciado de las municipalidades, pues los diputados como asalariados municipales responden más a su localia que a una visión global de la sociedad costarricense. Faltaba mucho camino por recorrer para llegar a la lectura política de lo nacional y así ver y defender intereses supremos por encima de sus pueblos.

Las finanzas públicas, tomaron mayor cuerpo y vida política y fortalecen lo público además construyen comunidad económica a razón de la legislación dictada y tutelada por el “Fondo de Propios” que imponía impuestos a los habitantes, consumidores y de esta manera impulsaba tímidamente la lógica de mercado en una sociedad precapitalista. Cabe aclarar que antes de la creación del “Fondo de Propios” la recolección de impuestos se hacía ordenadamente pero era amorfo y antojadizo, donde reinaba la improvisación y hasta el desorden. Es posterior a la creación de esta instancia que se marca un nuevo rumbo a partir de una prolifera producción jurídico –administrativa sobre las municipalidades que denotan un acelerado proceso de mercantilización que se concreta en el desarrollo de infraestructura pública, tal es el caso del “rastros” de San José.

“...que solo se continuare cobrando a mas de 2 reales por cada res, ½ real más y que entrase al fondo de propios, quedando este obligado a sufrir los gastos de dicha casa”.³²

No extraña que comunidades de relativa importancia si las comparamos con San José, Alajuela, Heredia y Cartago, solicitan al Intendente General el aval para cobrar sus respectivos impuestos; tal es el caso de Ujarrás en 1825, en donde se le aprueba cobrar nuevos impuestos.

La creación de impuestos locales al tenor de lo estipulado en el “Fondo de Propios” es una ruptura en la vida cotidiana, por cuanto encarecía el costo de vida de los individuos a la vez afectaba los lazos sociales construidos en la época colonial. Esta ruptura reacomoda los comportamientos sociales y sienta las bases para la nueva cultura fiscal, de ahí la preocupación expresada en algunas municipalidades, entre ellas la de Cartago que expresa en 1825 “... que los fondos municipales de la ciudad de Cartago, puedan sobrevivir a sus precisas atenciones sin gravitar sino suavemente sobre el pueblo”.³³ La municipalidad de San José no es ajena a dicha “sensibilidad” y considera que a la hora

31 ANCR, Serie Gobernación, 1834, #24 993, F. 75.

32 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #23013, F. 61.

33 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #23039, F 4.

Cuadro 6

Artículo 1: Para uso de los tejidos y por un tiempo de seis meses	
1 real	Por cabeza de ganado
2 reales	Por bestia
1 real anual	Por cada manzana de encierro particular.
Artículo 3ero: Carnicerías	
2 reales	Por cada res que se mate
Artículo 4to	
2 reales	Por cada mil de caña blanca
2 reales	Por cada cacao del país
4 reales	Por cacao del Nicaragua o extranjero
2 reales	Quintal de fierro esparta
4 reales	Quintal de fierro labrado
4 reales	Quintal de cero
1 real	Quintal de algodón excepto del país
2 reales	Por cada trapiche en uso
2 reales mesales	Por cada estanquillo o venta de aguardiente
½ real	Por cada tienda de venta de ropa en los días de mercado ⁶

* ANCR, Serie Hacienda 1825, #6605, F. 17-18.

de dictar los impuestos: "...sea mayor en los géneros de lujo que en los ordinarios y que por su baratura deban consumir las clases pobres".³⁴ En 1826 se crearon impuestos directos por un breve período y en ese momento se argumentó que a la hora de implementar esa medida se tomara en cuenta "...el auxilio de los que poseen a favor de la masa como un pobre y miserable",³⁵ a la vez se le eximió del pago a los indígenas "a excepción de los pueblos de indígenas".³⁶

Tal y como señalamos en otro momento la creación de finanzas públicas por la vía de los impuestos, impactó la vida cotidiana al romper viejas prácticas sociales sustentadas en la caridad y el amor cristiano, pues ellos crearon nuevas realidades materiales que afectaban las conductas diarias al calor del incipiente mercado; por ejemplo en 1825 la municipalidad de San José al referirse a los derechos municipales argumentó: "...que se establezcan tanto al comercio de efectos mercantiles extranjeros y nacionales, como también a la venta de ganados de toda especie, fincas urbanas y rústicas; teniendo en

34 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #13 230, F. 1v.

35 ANCR, Serie Gobernación, 1826, #8527, F. 17 v.

36 *Ibidem*, F. 17v.

consideración que el algodón en rama fresco y hierros sin labrar son casi de primera necesidad del país y que su introducción debe dejarse libre y la imposición de ellos sea mayor en los géneros de lujo que en los ordinarios”.³⁷ Esta cita nos señala el grado de racionalización a la hora del cobro de impuestos y podemos notar como se diferencian entre productos nacionales y extranjeros, el trato preferencial a lo que se cataloga como de “primera necesidad del país”.

A partir de 1825 se percibe una mayor coherencia en el cobro de impuestos municipales y se toman en cuenta nuevas particularidades comerciales, esta coherencia se impone a los impuestos existentes; un ejemplo de ello lo da el mayordomo de San José quien informa, en 1824, sobre los ingresos municipales a partir de diferentes impuestos.

Cuadro 7

De la casa del rastro	362 p 1 ½ R
Introducción de tabaco	234 p 1R
Molinos y billares	13 p
Por potrero	23 p 2R
Por fardos de leña introducidos	29 p
Por fardos de ropa extranjera	29 p 2R
Por tiendas	41 p 9 ½ R
Por puercos expendidos	11 p 6R
Por trapiches	50 p 3 ½ R
Por multas de carcelaje	15 p*

* ANCR, Serie Gobernación, 1824, #8373, F. 1.

Este cuadro, si bien es cierto nos dice de un orden y control económico, también nos señala la diversidad de actividades económicas, lo que nos presenta un San José de gran comercio y circulación de dinero. La cantidad de impuestos podemos decir que es un tanto reducida pero lo que interesa para el caso es la magnitud y el proceso de mercantilización social.

El comercio josefino en donde las tiendas eran los principales focos de atención y de visita obligatoria de la incipiente clase dominante quienes consumían mercadería sofisticada como: casimir inglés, sedas, canela fina de Seilan, pañuelos de la India, tijeras finas y ya en esos años –1824–, el mercado vendía olor y estética. Es la venta y consumo sofisticado traído por la misma clase dominante, tal es el caso de la introducción de haberes comerciales por parte de Joaquín Mora hermano de don Juanito, quien le entregó a Rafael Gallegos, quien años después fue jefe de estado, mercancía para uso exclusivo de clase.

37 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #13230, F. 14.

Cuadro 8

4 docenas	Aceite de olor
7 docenas	Pasta de jabón
10 docenas	Pasta de dientes
13 docenas	Polvos para dientes
2 docenas	Cajitas de perfumes
40 docenas	Pendientes piedras blancas
20 docenas	Sortijas de cobre
40 docenas	Collares de piedras falsas
18 docenas	Abanicos de madera
100 docenas	Catecismos*

* ANCR, Serie Hacienda, 1824, #755 SF.

Este cuadro nos dice y señala a una Costa Rica que no es aquel cuadro bucólico de campesinos, de iguales, que trabajaban para sacar adelante un proyecto político; evidentemente los productos señalados no son para el consumo de indígenas, negros, campesinos pobres, mujeres de sectores populares, todo lo contrario, evidencian un consumo de clase que al sumarlo con otro desembarco de mercancías trasladadas por el bergantín Roberto, en 1830, donde sobresalen barriles y botellas de vino, barriles de aceitunas, dieciocho cajas de ginebra, un barril de cerveza, seis barriles de aceitunas,³⁸ pone de manifiesto que no es acertado sostener que es con el capitalismo como modelo económico y el café como su gestor, los elementos que transforman la cultura del consumo en Costa Rica; por el contrario es en la Costa Rica precafetalera que la incipiente clase dominante podía exhibir una sonrisa y un olor diferenciado del resto de los costarricenses.

A partir de 1825 se da una oleada de impuestos municipales en aquellas comunidades donde ellas existían, tal es el caso de la de Cartago quien establece:

“...se cobrará de cada tercio de ropa extranjera qué se habra para expandir en aquella plaza cuatro reales en el de ropa de tierra dos reales: en el quintal de fierro un real: en el id acero cuatro reales, en el cajón de sombreros de pelo un peso: un barril o botija de vino dos reales: en el tercio de cacao del país dos reales: en el de Nicaragua un peso: en los molinos corrientes de granos dos reales mesales: en los trucos o billares un peso mesa: en el tercio de algodón de Chinandega dos reales en el de Perú 4 reales”.³⁹

No hay duda sobre el conocimiento de los costarricenses en materia fiscal en la Costa Rica de principios del siglo XIX, pues con una lectura detenida podemos notar la claridad en cuanto al consumo superfluo y la necesidad real, pues si comparamos el impuesto a los sombreros de pelo y el quintal de fierro, igualmente, notamos la protección

38 ANCR, Serie Gobernación, 1830, #8663, F. 33.

39 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #23039, F. 4v.

a la producción nacional de cacao respecto al impuesto del importado de Nicaragua, igualmente podemos ver la tendencia al gravar los juegos de mesa que de alguna forma pretendía alejar a los “pobres” de un lugar improductivo.

Una vez establecidos los impuestos municipales con su debida aprobación el camino era sencillo y corto, bastaba solicitar al congreso nacional la aprobación de un aumento en los existentes, eso era suficiente. La municipalidad de Cartago en 1830 pide el aumento de impuestos al congreso quien sin contratiempo da el visto bueno y decreta: “para aumentar sus fondos, dos reales por cada estanquillo de aguardiente: dos por cada tienda o cajón de artículos comerciales: medio real por cada cerdo que se mate: un real por cada trapiche que haya en su distrito”.⁴⁰

Por la documentación estudiada el caso de Alajuela se presenta como una municipalidad débil pero seguía el modelo josefino y Cartago y los impuestos administrados por el “Fondo de propios”, son los mismos de las señaladas municipalidades, se cobra por el comercio de ropa aguardiente, rastro, trapiches molinos, billares, la propiedad, potreros.⁴¹ Es interesante constatar la existencia de cincuenta y cuatro trapiches en esa zona repartidos en seis barrios, sobresaliendo el barrio Concepción con dieciocho trapiches, San José con once, información que nos señala la histórica actividad azucarera de Alajuela.⁴² Aunque esta municipalidad tiene un radio de acción bastante limitado, se puede especular que ella se caracterizó por desarrollar algunas actividades que tenían como fin el comercio a otras provincias como bien podrían ser la carne y el azúcar.⁴³

Los cierto es que las municipalidades mayores, San José y Cartago, bajo el tutelaje del congreso, quien ejercía un control político total y amparado a la figura del “Fondo de propios” y del Intendente General, lograron articular un sistema eficiente de control político y financiero realmente envidiable hasta hoy poco conocido.⁴⁴

Poder político, control social y finanzas

El periodo histórico en el que se ubica nuestro estudio es de una amplia complejidad ya que en él se viven diferentes procesos que se entrecruzan y que si bien es cierto se pueden estudiar individualmente no se puede obviar alguno de ellos a la hora de comprender el fenómeno de las finanzas. Es un periodo en el que se va consolidando el poder de clase sustentado en valores burgueses, es la concreción del estado nacional a quien los políticos delegan la legitimación de la nueva construcción histórica, es el periodo

40 Decreto 226, Colección de Leyes y Decretos, Estado de Costa Rica 1830, p. 260.

41 A.N.G, 1828, #8374, Fs. 33-34.

42 *Ibidem*, F. 34.

43 ANCR, Serie Gobernación, 1830, #9261, F. 17.

44 Ver cita #35.

de búsqueda y consolidación de la vinculación al mercado mundial. Por eso, es que durante este periodo la realidad cotidiana de los diferentes actores es una mezcla de viejas prácticas coloniales en acelerado deterioro por los embates de la mercantilización, quién se enrumba hacia una sociedad de mercado; consecuentemente esta realidad se plasma en transformaciones culturales, donde el control de las imágenes del poder y su hegemonía van apegadas a la ley y no a la iglesia, por eso es que encontramos la política como eje central de la realidad social y esta se expresa en nuevos actores sociales y concreta nuevos escenarios, de ahí que los sacerdotes con dolor y nostalgia viven el recuerdo del divino pasado. Es una realidad histórica que se construye por medio de la coacción y no del consenso, esa nueva realidad social expresada en otras reglas de juego, manifiestas en el quehacer cotidiano, donde la caridad cristiana demuestra la tendencia a mediano y a largo plazo a un desplazamiento hacia una sociedad laica y excluyente; no es sorpresa el siguiente lamento de los sacerdotes:

“...ellos por su parte viven como verdaderos ministros de Dios y ciudadanos de Estado no atentan contra la persona de sus semejantes respetan las propiedades ajenas: no alteran en nada el orden público; en fin están en armonía con el cuerpo social”.⁴⁵

El cuadro social presentado nos señala la puja social por parte de los actores principales en la lucha por el poder, podemos notar como los sacerdotes se declaran “ciudadanos de estado”, esto es individuos de carne y hueso comunes que no están protegidos por un halo divino, se describen como “personas que respetan a sus semejantes” y “respetan la propiedad ajena”, hay un reconocimiento a la propiedad, los hombres y no a fuerzas superiores, que deciden sobre los mortales, pero además señalaban que los sacerdotes “no alteraban en nada el orden público, el poder civil como soberano terrenal”. La construcción del nuevo orden social pasaba por la fuerza como método y práctica política y así fue como se construyeron el poder político, las finanzas públicas, el estado nacional. Es mediante la coacción que se construye la nueva realidad apegada al derecho, por eso es legítima y casualmente la legitimidad es lo que impulsa la toma de decisiones sustentada en mandatos compulsivos, tal es el caso del acuerdo tomado en noviembre de 1825 por el congreso, en que se obliga a la naciente clase dominante a un préstamo forzoso por el exorbitante monto de 25 000 pesos, préstamo que tiene como objetivo la compra del cuño y el establecimiento de una casa.⁴⁶ La magnitud de dicho préstamo solo es comprensible teniendo como referencia los gastos totales del gobierno de ese año, los cuales alcanzan la suma de 14.805 pesos con 7 reales,⁴⁷ cifra muy por debajo de la cantidad compulsiva que se pretendía recoger. Los ingresos del gobierno de ese año son menores a los pretendidos en el préstamo pues ascienden a 19 505 pesos.⁴⁸

45 ANCR, Serie Gobernación, 1828, #28035, F. 16 v.

46 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #2442, F. 16.

47 ANCR, Serie Hacienda, 1825, #8417, F. 16.

48 *Ibidem*, F. 16.

La posibilidad de concretar el préstamo solo es posible a partir de la información recabada sobre los “vecinos principales”, quienes por su solvencia material podían aportar diferentes cantidades, es por esa razón que se hace una lista de cien personas, quienes estaban identificadas geográficamente y a las cuales se le señala su respectivo aporte, por eso es que se pueden determinar prestamistas por cada ciudad: San José, con treinta y cinco prestamistas, quienes van desde sesenta pesos hasta los seiscientos pesos. Le sigue Cartago con veintiséis, ciudad que evidencia una mayor concentración de dinero, pues en la lista aparecen tres individuos con aportes de seiscientos pesos, mientras que en San José solo uno. En un tercer lugar, se encuentra Heredia con veinte contribuyentes y sobresalen dos de seiscientos pesos, uno de cuatrocientos pesos y otros de novecientos pesos. Alajuela aporta trece personas, con un préstamo de trecientos pesos y en esta ciudad se dan los préstamos más bajos, dos personas con sesenta pesos cada una. Escazú y Barba se presentan con tres prestamistas. Vale la pena señalar que de los cien individuos siete aportan la suma de seiscientos pesos y de esos siete cuatro son sacerdotes, tres de ellos residen en Cartago. En la lista se incluyen un total de catorce sacerdotes, es decir el 14% de los enlistados, cifra representativa que nos indica que el peso político de los sacerdotes en la vida social y económica no era exclusivamente ideológico.⁴⁹

Para tener una claridad de la magnitud del préstamo y la cantidad solicitada es necesario ver otros movimientos de dinero en el periodo de estudio; por ejemplo, en 1838 un cosechero de tabaco ordena,

“De los alcances que como cosechero tengo en la caja de su cargo, sirvase poner a disposición del C. Valentín Díaz la cantidad de trece pesos con seis reales”.⁵⁰

Igualmente otro cosechero ordenaba “...se servirá entregar a C. Soleda Cordero seis pesos un real que con su recibo...”.⁵¹ Para una mejor comparación, la podemos notar con la fiesta de independencia de 1824 en donde la municipalidad de San José para magna celebración dispone, “...iluminar la sala capitular y sus portales: invirtiendo 2 pesos en cohetes que se quemará en la misma noche y licor pa la asistencia, citando para este acto a la música pública de esta ciudad”.⁵² En esta solemne ocasión se invirtieron “cuatro reales de cuatro linetas de aguardiente que se gastaron esa noche...cuatro reales para hacer unos faroles pa portales del Cabildo”.⁵³ En el mismo documento se informa de otras salidas: “...pagará a los Maestros de los barrios las mesadas correspondientes al mes de enero y febrero, a tres pesos cada una”.⁵⁴ Vale la pena señalar, que

49 *Ibidem*, Fs. 16-17-18.

50 ANCR, Serie Hacienda, 1838-40, #11859, F. 65.

51 *Ibidem*, F. 1.

52 ANCR, Serie Gobernación, 1825, #23039, F. 44.

53 *Ibidem*, F. 94.

54 *Ibidem*, F. 65.

este préstamo forzado es sobre los vecinos del valle central y no se incluye a Liberia ni sus pueblos vecinos, como tampoco los habitantes de Puntarenas y menos Limón.

Empero lo actuado por el gobierno de Juan Mora Fernández en lo referente al préstamo, este tuvo que afrontar una resistencia feroz de los enlistados quienes sin distinguir geográfico, pero con solidaridad de clase, obligan al gobierno a modificaciones sustantivas; tal es el caso del monto que es rebajado a 15 000 pesos, la obligación del gobierno a pagar intereses por un monto del 6% anual, pago que se garantizaba con las entradas generadas por el impuesto de alcabala interior. También los prestamistas obligan a revisar los montos individuales, al igual que la lista de los prestamistas.

La revisión propuesta es encomendada a las municipalidades, quienes integraría, “una comisión compuesta de un múnicipe y dos vecinos capitalistas”.⁵⁵ Nótese el calificativo a los vecinos con fortuna, igualmente el peso político de las municipalidades y fundamentalmente el principio de autoridad y de obediencia civil.

Otra medida compulsiva es dictada por el congreso de diputados en 1825 en que emiten un reglamento de construcción y arreglos de caminos, en donde los “pobres” aportarían su fuerza gratuitamente, mientras que los vecinos pudientes lo harían en dinero. Es un reglamento compuesto por 19 artículos en donde, se establecía que: los “pobres” estaban obligados a trabajar dos días por año gratuitamente en la mejora y construcción de caminos, puentes y a los pudientes “...a dar cuatro reales por razón de dos días de trabajo”.⁵⁶ Son las municipalidades, la instancia encargada de hacer cumplir los mandatos emanados por el congreso quien establece: “Las municipalidades de todos los pueblos del Estado, todos los años antes del día quince de noviembre harán un padrón de todas las personas que según el decreto de 8 de abril en su distrito son obligados a trabajar en composición de caminos”.⁵⁷ Asimismo en el reglamento se establecían las diferentes funciones de los empleados públicos en el cumplimiento del citado reglamento: “...el juez de policía lo primero que practicará será recaudar los cuatro reales de las personas que no se presenten al trabajo y con su producto cuidarán la compra de materiales necesarios, de las herramientas y del pago de los albañiles”.⁵⁸

La acción de construir y arreglar caminos, no solo significa, crear nuevas condiciones de infraestructura, sostén determinante del mercado interno, sino que es el aporte sustantivo a corto y mediano plazo de actividades privadas, por lo que significa que lo público crea materialidades y condiciones para el desarrollo del capitalismo. Además, con esta acción política se fortalece la centralización del poder y a la vez va creando

55 Archivo Nacional, Leyes y Decretos, 1827-1830, decreto 130, pp. 24-26.

56 ANCR, Serie Gobernación, 1826, #8526, F. 12.

57 *Ibidem*, F. 12.

58 *Ibidem*, F. 14.

espacios culturales de comunidad; “todos” participan, unos pagan con dinero y otros con su fuerza de trabajo, a partir del señalado mandato y su puesta en ejecución, las municipalidades concretan padrones. Es así, como la de Barba informa en 1826 la existencia de 242 hombres de los cuales 223 son jornaleros y los restantes 19 son pudientes, por eso, pagan los cuatro reales.⁵⁹ Nótese la radical diferencia social.

Las municipalidades más importantes, ya fuera por su población, concentración de fortunas, desarrollo urbano, comercio, presencia de autoridades políticas, son San José y Cartago; ellas por su nivel de complejidad, publican sus respectivos padrones. La de San José, en ese momento capital de Costa Rica, presenta un padrón bastante laborado con distinción de su población tanto geográfica como socialmente; se establece la capital y los barrios aledaños con los habitantes varones con edad entre 15 y 50 años, las mujeres no fueron tomadas en cuenta, aunque se intentó pero por resistencia de los hombres fueron excluidas.

En la capital se empadronaron un total de 652 hombres de los cuales 286 son jornaleros, los restantes 366 no se les caracteriza por ocupación alguna, suponemos que estos eran: artesanos, comerciantes, burócratas, maestros, intelectuales, sacerdotes, extranjeros, milicianos; es la representación de un universo masculino que expresa el nivel de complejidad de ese medio urbano.

Un año después, en 1828, el mayordomo de Cartago publica el padrón haciéndolo con el mismo formato de la municipalidad josefina. Señalando que en la ciudad propiamente dicha, vivían 117 individuos que pagaban los cuatro reales pero no informa los que aportarían en trabajo, señalando la población de los barrios que componían la ciudad.

Vale la pena detenernos en los cuadros 9 y 10, dado que ellos nos dan elementos significativos y esclarecedores de la Costa Rica del momento. Es evidente la superioridad de San José con respecto a Cartago en la cantidad de barrios; sobresale San José con 19, mientras que Cartago con 7. Esto nos puede llevar a una mayor comprensión del porqué San José gana la batalla de la capitalidad; por supuesto, que no fue solo un asunto del número de habitantes. Es importante notar una tendencia hacia la concentración de fortunas mucho mayor en Cartago que en San José. Asimismo se puede inferir de un mayor dinamismo josefino en producción, comercio y problemas sociales (la prostitución, alcoholismo, vagancia...).

Los cuadros señalados nos presentan una Cosa Rica muy diferente de la oficial y mítica, creada por algunas ciencias sociales, que nos presentaron una arcadía campesina con una pobreza generalizada y prácticamente no habían diferencias sociales, consecuentemente no existían clases y se señalaba al café como el progenitor de las clases y

59 ANCR, Serie Gobernación, 1826, #8453, Fs. 1-4.

Cuadro 9
San José, 1827

BARRIO	HOMBRES (15-50 años)	PAGARON EN DINERO (pudientes)	JORNALEROS
Cubillos	72	17	55
La Uruca	73	18	55
De los pueblos	37	2	35
Matarredonda	53	7	46
Maríaguilar	68	16	52
Cascajal	102	21	81
Hatillo	113	35	78
Texar	58	18	40
Alajuelita	188	47	141
Palogrande	98	18	79
Molino	98	15	83
Patarrá	117	37	80
San Antonio	85	14	71
Dos Cercas	99	16	83
Del Mojón	276	82	194
Murciélago	768	151	617
Turrujal	91	16	75
Sapote	137	54	83

* ANCR, Serie Gobernación, 1827, #9134, F. 17.

Cuadro 10
Cartago, 1828

BARRIO	HOMBRES (15-50 años)	PAGARON EN DINERO (pudientes)	JORNALEROS
Arrabal	140	11	129
Taras	262	8	254
Puebla	271	36	235
Nuestra Señora de Guadalupe	192	18	174
San Rafael	241	10	231
Tejar	160	7	153*

* El cuadro se elabora a partir del documento ANCR, Serie Gobernación, 1828, #8355, Fs. 58-91

del conflicto, nada más alejada de la realidad y lo burdo de esa visión. Otro elemento importante a tener presente es que con estos cuadros se cae la vieja y añeja tesis del costarricense como: individual, huraño, osco; esos datos se adelantan a lo señalado por Lowell Gudmundson, quien a partir de los censos de 1843-1844 sostiene:

“Lejos de caracterizarse por una población dispersa o ranchera en parcelas aisladas, la Costa Rica precafetalera se puede caracterizar como una serie de caseríos y pueblos con un patrón nucleado de viviendas”.⁶⁰

Es correcta la afirmación de Gudmundson y podemos agregar que efectivamente estos núcleos existían desde fines de la época colonial, ya que es imposible entender que a solo siete años de la independencia (1821), ya existían barrios claramente definidos con sus respectivos nombres, su población, espacio geográfico reconocido de ahí sus nombres como el Muerciélago, Del Mojón (hoy San Pedro), El Sapote, Dos Cercas (hoy Desamparados), igual sucede con Cartago, máxime el peso político que tuvo en la vida colonial.

Otras municipalidades de menor rango y peso político del Valle Central, reiteran las mismas particularidades de las ya comentadas, solo que en números sumamente limitados, tal es el caso de la de Tobosí, que según su mayordomo: “...todos los ciudadanos empadronados en el año de 1826 contribuyeron con sus trabajos de dentradas y salidas desde este pueblo y también con 16 hombres dos días, 8 hombres en el camino de tres ríos en este año de 1827”.⁶¹ La municipalidad de Curridabat indica: “Han contribuido con dos días de trabajo y no habiendo concluido el camino por haber excedido sus dos días pero ya se ha resuelto trabajando en común y dicho camino está compuesto”.⁶² A pesar del deficiente informe de esa municipalidad es claro que se respetaba la normativa emitida sobre el padrón y los trabajos y a la vez se evidencia la cohesión social, la identificación de la comunidad, elemento importante en la construcción del nosotros.

Para aquellos que ven la historia del siglo XIX como una construcción exclusiva del Valle Central, les resultará muy curioso saber que la municipalidad de Nicoya en 1827 comunica: “...el padrón practicado a mano aconcluido porque el barrio Santa Cruz se ha mantenido... bajos su sumisión”.⁶³ Otra referencia pero sin nombre a una comunidad que formaba parte de lo que ahora es Guanacaste señalaba:

“...me ordena por la ley de ordenanza que haga un padrón con la maior exactitud y escrupulosidad de todos los abitantes que aiga en la jurisdicción de 15 a 50 años cuio empadronamiento devia estar concluido antes del 15 de nov...”.⁶⁴

60 Lowell Gudmundson, *Costa Rica antes del café* (San José: Editorial Costa Rica, 1986), p. 43.

61 ANCR, Serie Gobernación, 1827, #9142, F. 63.

62 *Ibidem*, F. 78.

63 ANCR, Serie Gobernación, 1827, #24669, SF.

64 ANCR, Serie Gobernación, 1827, #24334, F. 4.

Las citas anteriores nos presentan una Costa Rica más coordinada y vinculada a los tejes y manejes de la administración pública en el Valle Central. En 1828 se dicta una resolución por parte del Congreso en donde obliga a las municipalidades y sus respectivos pueblos, a aportar una cantidad de dinero según sus posibilidades tendientes a: "...para cubrir el juzgado de letras, la dotación de 200 pesos anuales que le están señalados sobre los fondos de los propios de los pueblos"⁶⁵ y se publican las municipalidades y su respectivo aporte. (Ver cuadro 11)

Cuadro 11

El de la ciudad de San José	48 pesos
El de la ciudad de Cartago	36 pesos
El de la ciudad de Heredia	36 pesos
El de la ciudad de Alajuela	8 pesos
El de la Villa de Barba	8 pesos
El de la Villa de Escazú	8 pesos
El de la Villa de Ujarrás	4 pesos
El de la Villa de Bagaces	3 pesos
El de la Villa de Nicoya	8 pesos
El de la Villa de Santa Cruz	8 pesos
El de la Villa de Liberia	8 pesos
El de la Villa de Cañas	2 pesos
El de la Villa de Pacaca	3 pesos
El de la Villa de Curridabat	2 pesos ¹¹

* *Ibidem*, F. 17.

Y agregan: "El Jefe Político, dispondrá se paguen al juzgado llevando cuentas y comprobantes".⁶⁶ El cuadro 11 nos indica varios aspectos de la realidad del momento, según la lectura de los diputados en ese entonces: es evidente la supremacía económica y política de la capital, San José, por eso se le asigna una suma de dinero muy superior a su principal contendiente Cartago: no queda la menor duda sobre los vínculos político económicos del Valle Central con los pueblos de lo que hoy configuran la provincia de Guanacaste y es fácil notar como algunas de sus municipalidades tienen un mayor peso social comparadas con unas pocas del Valle Central. Es obvio que se está viviendo un fuerte proceso de centralización política encabezado por el congreso, quien es el encargado de dictar las políticas generales y vemos a las municipalidades y autoridades las implementan y sus habitantes las acatan. Ante esta realidad salta la siguiente duda, los historiadores que han analizado este periodo, han enfatizado en la existencia

65 ANCR, Serie Gobernación, 1828, #8558, F. 17.

66 ANCR, Serie Gobernación, 1828, #8358, F. 96.

de fuertes localismos y explican parte del quehacer cotidiano, sustentado en ellos; sin embargo por lo investigado más parece ser que los localismos son de naturaleza coyuntural y no estructural, basta con tener presente el triunfo del café para que estos desaparezcan a raíz de la consolidación económica e ideológica de clase.

Los cuadros 9, 10 y 11, aparte de lo ya comentado páginas atrás, nos indican otras particularidades de la sociedad costarricense, que es necesario llamar la atención: existe una versión histórica tendiente a señalar un peso abrumador de la iglesia católica sobre el conjunto social costarricense, mas sin embargo si nos detenemos en los cuadros señalados, podemos observar que las ciudades, villas y barrios exhiben nombres laicos, aspecto significativo que expresa un tipo de cultura en los pobladores de la época; por ejemplo la capital, San José, de 18 barrios, solo lleva un nombre religioso, San Antonio y por supuesto el de la capital. En el caso de Cartago de los 6 barrios solo 2 aluden a nombres religiosos, San Rafael y Nuestra Señora de Guadalupe. El cuadro número 11 tiene carácter "nacional" y sobresalen solo dos nombres: San José, la capital y Santa Cruz, de Guanacaste.

Los cuadros señalados nos indican el enorme poder político de las municipalidades, quienes manejaban una extraordinaria información que se traduce en control sobre sus habitantes en sus diversos ámbitos: laborales, morales, físicos, de fortuna, etc. Por eso la municipalidad de Cartago sabía que "Vicente Alfaro vive en Alajuela... Nicolás Gómez es impedido... Pedro Arrieta impedido"⁶⁷, ellas conocían a profundidad las condiciones materiales de sus habitantes: Eusebio Guzmán pagó carreteando piedra... Guadalupe Barahona, trabajó con bueyes. En esa misma orientación la municipalidad de San José en 1827, sabía que en su jurisdicción viven 41 personas: "Capitalistas con más de 50 años".⁶⁸ Un año después el mayordomo de Cartago, sostenía: "...me formo cargo de 58 pesos 4 reales... de los ciudadanos pudientes que han de pagar".⁶⁹ Siguiendo la línea del poder político y en este caso las municipalidades, ellas como lo señalamos páginas atrás, son determinantes en el control social, por eso el manejo de las patologías no escapaba a sus potestades, tal es el caso de las acciones que se toman en torno a los pordioseros, "...lista que forma la municipalidad a San José de las personas que han calificado por verdaderos mendigos o pordioseros y son los siguientes".⁷⁰ La lista establece 52 personas, de las cuáles 11 son mujeres. En 1832 la municipalidad de Cartago comunica: "A los pordioseros se les hará comparecer a esta sala y se les calificará... dándole documento de su calificación".⁷¹

67 ANCR, Serie Gobernación, 1828, #8358, F. 96.

68 ANCR, Serie Gobernación, 1827, #9134, F. 17.

69 ANCR, Serie Gobernación, 1828, #8353, F. 57.

70 ANCR, Serie Gobernación, 1831, #8830, F. 2.

71 ANCR, Serie Gobernación, 1832, #22829, F. 2.

La preocupación municipal nace a raíz de la necesidad de reprimir la cultura plebeya y sus prácticas sociales como es la vagancia, de manera que quien no calificara como pordiosero, no tenía derecho a pedir limosna, pues la ley no lo permitía, obviamente se le obligaba a trabajar. Esta acción demuestra que se vivían nuevos tiempos impregnados de la lógica del mercado (quien no trabaja no come)- nótese que esta situación se da mucho antes de la llegada de Braulio Carrillo al poder- la respuesta al control de los limosneros se manifiesta más rápidamente y por ejemplo en Alajuela en 1833 se presentaron algunos para su calificación, "...alegando que padece del hígado, otro q vomita sangre, otro que es renco de nacimiento. En la calificación solo se ha dejado los q tienen inconvenientes perpetuos q del todo les impide trabajar..., se le da a los q pueden verificarlo q aunq sean mancos, rencos o tuertos".⁷²

Las finanzas públicas en la economía precapitalista, por lo expuesto, pueden ser valoradas en su verdadera dimensión, solo tomando en cuenta el papel jugado por las municipalidades, estas, instancias fundamentales en el control social, y a la vez generadoras de la construcción de la cultura política de obediencia a la ley y a la autoridad. Las municipalidades son bastiones en la construcción de valores burgueses y consecuentemente la administración política de clase, no es extraña su preocupación por el orden urbano, la salud pública, la estética habitacional, gustos emanados de la naciente clase dominante, que para 1828 respecto a la administración pública espeta: "...recaen tales nombramientos en ciudadanos de reconocida probidad y de algunos bienes".⁷³ Esta conducta de clase y juego de poder se manifiesta desde muy temprano en la sociedad costarricense, que tiene como respuesta manifestaciones contestatarias como: "...la ley exige para la composición de caminos por los pobres y puramente jornaleros... senos quiere suponer ricos o pudientes por tener una yunta de bueyes, una carreta, un acha y un machete".⁷⁴ Esta defensa se debe al intento de obligarlos a pagar los cuatro reales por ley. La lucha social en las municipalidades por parte de los de "abajo" se da sobre el argumento de la pobreza, busca el reconocimiento y protección bajo este tipo de alero: "Los pudientes se aprovechan y el infeliz perece... el número de pobres es cuantioso... dentro de pocos días no queda tierra havierta y aquí el infeliz sin auxilio alguno y por consiguiente arruinado".⁷⁵

La construcción de las finanzas públicas va más allá de lo cuantitativo y pasa necesariamente por la forja de una cultura fiscal; en este caso las llamadas a esa construcción, son las municipalidades, por su evidente cercanía con los individuos, el éxito de esa tarea solo fue posible gracias al desarrollo comunitario y a los procesos de centralización del poder el cual se cimentó en la coacción y el control.

72 ANCR, Serie Gobernación, 1833, #13510, F. 15.

73 ANCR. Serie Gobernación, 1828, #2410, F. 14.

74 ANCR, Serie Gobernación, 1829, #2317, F. 7.

75 *Ibidem*, F. 9 y v.

Coyuntura, ingresos y gastos del gobierno 1821-1840

La Costa Rica precafetalera a pesar de sus profundas debilidades estructurales, reducida población, escasa mano de obra, débil cultura letrada, ausencia de instituciones culturales, sin prensa, desvinculada del mercado mundial, escasos cuadros para la administración y salud pública, en fin se pueden agregar más ausencias al escenario político. Esa escena del teatro social costarricense es lo que ha llevado a algunos científicos sociales, a una lectura rápida y hasta superficial, estos “conocedores” de la situación y apoyados en los comerciantes extranjeros que nos visitaron y narraron su presencia en Costa Rica, los cuales contaminados por la grandeza de su país de procedencia emitieron criterios muchas veces falsos y alejados de la realidad. Por el contrario vemos a una Costa Rica que si bien es cierto es muy pequeña pero con un gran dinamismo económico.

Nos encontramos con una Costa Rica de comercio floreciente y de consumo sofisticado jabones, aceite de olor, vinos, aceitunas, perfumes, polvos dentales, joyería licores, bienes de capital... Constatamos una Costa Rica de un complejo juego del poder expresado en luchas por detentarlo, acelerados procesos de centralización política, expresados en la institucionalidad que antes de 1826 contaba con jefe de estado, congreso, corte suprema de justicia, tribunales, municipalidades. Asimismo se constata una gran lucha por la tierra y por preservar su naturaleza comunal, es la respuesta de los de abajo por evitar la privatización consecuentemente de la nueva lógica del mercado, que posiblemente no entendían. Un mercado en rápida expansión impulsado por el emancipado grupo dominante, quien poco a poco va renunciando a la caridad cristiana, pero comulgando con la mercantilización del nuevo proceso social que arremete furiosamente contra la cultura plebeya, quien es obstáculo a su expansión dadas las carencias de mano de obra.

Hemos señalado lo anterior, con el objeto de tener presente y comprender por qué en Costa Rica ya se contaba con una Tesorería General de Hacienda de Estado, compuesta por: un tesorero, un contador y un factor, los tres, con un salario de 50 pesos cada uno; un oficial mayor con 35 pesos y un escribiente con 12 pesos, salarios mensuales.⁷⁶ Tres años después la municipalidad de Cartago reporta los salarios de maestros a un peso por mes en cuatro escuelas, el salario del “Alcayde de cuatro pesos y al q compone acequias 1 peso y 2 reales, salarios mensuales”.⁷⁷

Los ingresos “estatales” en la década de los veinte, se fortalecen como resultado de los procesos de mercantilización, tal es el caso del mercado de tierras, y de otros bienes, por ejemplo el pago de impuestos que hace, “Juan Gerardo –venta– de dos ingenios al

76 ANCR, Serie Hacienda, 1825, #6605, F. 1-4.

77 ANCR, Serie Gobernación, 1825, # 8358, F. 25.

ciudadano Matías Sandoval en 7500 pesos”.⁷⁸ En 1828 Felix Bonilla paga por la compra de la hacienda Paso Hondo 9008 pesos a Manuel Fernández. Abundan los ejemplos del dinámico mercado de tierras, igualmente el rubro de salarios públicos y por supuesto el mundo privado.

En la década de los años treinta el comercio internacional manifiesta la tendencia del fortalecimiento de esta actividad, y a la vez confirma una gran presencia de comerciantes extranjeros en donde sobresalen los: Spinach, Lobett, Dent y Giral, estos comerciantes son fundamentales en el aporte modernizante de conductas de la incipiente clase dominante y le transmiten a los nacionales, pautas y valores que se tornan en prácticas sociales y culturales.

La presencia de comerciantes extranjeros agrega otra tonalidad a la Costa Rica aldeana que se implican en el complejo juego del poder y se suman a la pujante capital; tal es el caso en la conocida Guerra de la Liga en 1835.

Esta guerra se vive con gran pasión, ya que estaba en juego algo más que la capital, se lucha por el espacio geográfico de un poderoso grupo económico, aglutinado entorno al gobierno del jefe de estado, Braulio Carrillo, quienes no escatiman esfuerzos monetarios, para premiar a los soldados victoriosos: “...me dediqué a procurar y recoger... ante los comerciantes para una muestra de gratitud a los valientes soldados que con gran esfuerzo han dado vida a la patria”⁷⁹. Son 31 comerciantes que aportan diversas cantidades de dinero y entre ellos sobresalen algunos extranjeros. De la lista de donantes, aparecen ocho con un aporte de cien pesos, cuatro con aportes de cincuenta pesos, cinco con aportes de veinticinco pesos, el resto son aportes de diez y cinco pesos. El total recaudado es de 1316 pesos,⁸⁰ es una cantidad considerable para la época.

La presencia de los comerciantes en la política en el caso de Costa Rica no es novedad, pues esa particularidad ha sido señalada desde la vida colonial. Estos actores sociales impregnaron a la Costa Rica precafetalera de gran dinamismo; un ejemplo de ellos es que en setiembre de 1838 se registraron en las diferentes aduanas del país barcos procedentes de Londres, Nueva York, Chile, Perú, Salvador y Nicaragua, cargados con mercancías orientadas a la navidad y al fin de año.

78 ANCR, Serie Hacienda, 1827, #7186 Fs. 1-5.

79 ANCR, Serie Gobernación, 1835, #8925, F. 152.

80 *Ibidem*, F. 153.

Cuadro 12

AÑO	CARGO (Ingresos)	DATA (gastos)
1821		3221
1822	10518 pesos	20284 p 1 ½ R
1823	19 980 p	20 058 p
1824	16 354 p 6 ½ R	16 480 p 5 1/2 R
1825	19 505 p	14 805 p 7 ¼ R
1826	23 235 p	15 281 p 12 R
1827	21 845 p	16 732 p
1828	28 089 p	30 689 p
1829		33 116 p
1830	100 272 p 1 ¼ R	87 988 p 7 ¼ R
1831	82 570 p 1 R	66 237 p
1832	50 484 p	44 011 p 6 ¾ R
1833	42 276 p	31 031 p 7 ½ R
1834	45 896 p 3R	30 452 p 2 ½ R
1835	24 993 p	22 702 p 6 R
1836	32 845 p	29 812 p 2 ½ R
1837	49 923 p	48 731 p 5 R
1838	57 604 p 5R	58 197 p
1839	53 421 p 3 ½ R	50 864 p
1840	75 244 p 5 R	68 075 3 R

Fuentes Archivo Nacional de Costa Rica: secciones: Hacienda, Congreso y Gobernación.

El cuadro general de ingresos y egresos, del gobierno en el periodo de estudio, nos evidencia primero el gran orden administrativo y la cultura de control en el manejo financiero: segundo los ingresos y gastos denotan un paulatino crecimiento conforme nos acercábamos al desarrollo y vinculación cafetalera. Igualmente podemos notar que hasta 1830 hay un crecimiento sostenido pero de pequeña escala y que a partir de ese año hay un crecimiento en los ingresos e igualmente en los gastos. Los datos de ingresos y egresos de 1830 no son reales y posiblemente se deba a que se sumaron gastos e ingresos de 1828, 1829 y ese año, pues la documentación consultada no arroja cambios sustantivos en el comercio que es la base para la recaudación de impuestos.

Es importante tener presente que a veces los ingresos se inflaban ficticiamente por cuanto los préstamos a civiles se sumaban e igual los superávits se sumaban al año siguiente. También es importante tener presente que los ingresos se utilizaban para el pago burocrático de la administración pública, dando muy poco margen a proyectos de alguna envergadura que superaran el ámbito municipal. Se debe tener presente que

nunca se tomó en cuenta el trabajo gratuito y obligatorio en la construcción y mejoramiento de caminos y puentes, por supuesto vitales en el manejo de la cosa pública y la construcción de condiciones para el mercado interno.

Conclusiones

Tal como hemos desarrollado en esta investigación, la construcción y manejo de las finanzas públicas en la Costa Rica precafetalera es parte del gran proceso social que se vive por parte de los costarricenses, enmarcado en la transición hacia el capitalismo agrario. Es un periodo donde conviven viejas prácticas económicas y sociales en profundo deterioro, las cuales son suplidas por otras, cimentadas bajo la dinámica y la lógica social de mercado. Es por esa razón que nos encontramos una política clara definida y orientada hacia la sociedad de mercado, en una realidad compleja y contradictoria, causada por la ausencia de claridad ideológica en la naciente clase dominante, aunque sí es notoria la materialidad de las clases. Este aspecto es medular y básico en la comprensión de la Costa Rica del momento ya que no hay claridad en el papel histórico-político de los actores sociales más importantes en el marco de este proceso.

La ausencia de coherencia ideológica de clase es lo que ha llevado a muchos historiadores a caer en la trampa del consenso y a partir de esta falacia, han construido, un mundo de fabulas históricas, de una Costa Rica diferente, respecto al resto de Centro América. Lo que no se ha dicho es que esta llamada diferencia, obedece a la debilidad de los procesos de acumulación primitiva de capital, que se expresa en actores sociales igualmente débiles incapaces de articular un proyecto político sustentado en una violenta exclusión como sucedió en el resto de Centro América. Es la gran debilidad estructural que marca los espacios políticos, en donde la naciente clase dominante, lleva sobre sus espaldas, la manipulación el chantaje y la culpabilidad católica, aspectos que confunden y retardan la construcción de la nueva lógica social capitalista.

La documentación histórica nos manifiesta que la construcción de las finanzas públicas en Costa Rica puede ser valorada como un proceso exitoso, en este periodo aunque limitado por su debilidad estructural. Parte del éxito se debe al peso del poder político y su centralización, ambos pilares del éxito, este poder y centralización política se deben al control social, que permitió el manejo de una gran información sobre individuos y comunidades, elemento vital en la toma de decisiones, igualmente importante es la cultura jurídica heredada de la colonia, ambos elementos determinantes en la coacción social, pues el derecho sin poder deviene en un acto vacío. La construcción de las finanzas públicas es un proceso casi simultáneo a la forja del Estado Nacional, este como garante del ser social colectivo, expresado en prácticas sociales, las cuales se transmutan en el quehacer cultural; de ahí la inteorización del poder de la ley, la autoridad, obediencia y acatamiento, de actos de poder que invisibilizan el sustento de clase.

En el proceso de construcción de las finanzas públicas, tal como hemos presentado, las municipalidades son vitales pues ellas no solo son determinantes en la recolección de impuestos, la formación de una cultura fiscal y la obediencia civil al poder político en el éxito de las finanzas públicas en la Costa Rica precafetalera, la experiencia construida en la época colonial, concretada en el manejo de lo administrativo, es indudablemente deudora de la relación con León de Nicaragua.

El trabajo como tal evidencia que no es tan cierta la tesis del faltante de circulante en la colonia, lo que sucede es que la apariencia oculta procesos de concentración de dinero en un grupo muy reducido de individuos. Es importante señalar que las finanzas públicas dieron paso a otros actores y escenarios, como es la compleja administración pública, que tal como se ha presentado pone de manifiesto otra duda y tarea a la vez, con respecto a la formación del Estado Nacional. Se hace necesario, un replanteamiento, a partir de la información presentada en este trabajo y seguramente nueva luz iluminará los caminos y los trillos que condujeron a la concreción del Estado Nacional.

Si bien es cierto, no encontramos evidencia alguna en el planteamiento y elaboración del gasto público sí podemos afirmar del gran orden en el manejo de los recursos. No existió propuesta alguna sobre inversiones futuras ya fueran en infraestructura, educación, cultura, todo lo contrario la toma de decisiones se hacía sobre la marcha del accionar cotidiano y se recargaba sobre las espaldas de las mayorías por medio de las municipalidades. Finalmente este estudio nos ha permitido evidenciar, otra Costa Rica que a, pesar de su diminuto universo, se movía con gran dinamismo.

**Se terminó de imprimir
en la Sección de Impresión del SIEDIN,
en enero de 2012.**

**Universidad de Costa Rica
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
IG 974**

