

PRESENTACIÓN: RECAUDAR Y CONSTRUIR EL ESTADO

Josep Maria Fradera
UPF/ICREA

Si los estudios que el lector tiene entre manos muestran alguna cosa no es precisamente que el Estado construyó la fiscalidad moderna. Lo que muestran, en todo caso, es que el Estado moderno se construyó a sí mismo al ritmo que daba forma a procedimientos, reglas y convenciones que constituyen los peldaños que conducen a lo que nosotros entendemos por fiscalidad moderna. Estado y fiscalidad fueron y son, en este sentido, dos caras de una misma moneda que no pueden separarse siquiera conceptualmente. Esto fue así, por igual, a ambos lados del Atlántico puesto que la destrucción de formas antiguas de fiscalidad se produjo en una y otra orilla, en el norte y en el sur del continente. En este sentido, el nexa que relaciona los casos que aquí se presentan (y que rompen de manera afortunada con la compartimentación habitual entre lo europeo y lo americano) consiste en partir de lo que era la fiscalidad de antiguo régimen para observar, con las cautelas que las limitaciones de la base empírica y la cronología imponen, la construcción de la propia del Estado moderno en sus primeros estadios.

Si en este territorio hay algo que llama de inmediato la atención es la aparente paradoja de un Leviatán siempre muy disminuido pero atento, a su vez, a la posibilidad de hacer pesar su autoridad a la más pequeña ocasión. Lo primero viene al caso si tomamos en consideración un elemento de reflexión recurrente en los textos. Me refiero a la enorme dificultad que los aparatos centrales recaudatorios –las arcas del rey o de la república– encontraron siempre para apropiarse de la riqueza de los súbditos, o súbditos/ciudadanos más tarde, en cuanto ésta estuviese a una distancia suficiente de los usualmente corruptos funcionarios encargados de la recaudación. Esta incapacidad manifiesta lastró a las monarquías compuestas de la Europa Moderna, que sólo alcanzaban a participar de la riqueza de sus dispersas posesiones tras arduas negociaciones con los magnates locales. Además, constituido el poder local por una compleja red de leguleyos, cuerpos de representación local e intereses sociales del lugar, sus prioridades coincidían parcialmente con las del monarca. En definitiva, las oligarquías locales dependían de convenciones basadas en equilibrios locales arduamente disputados que no podían alterar a voluntad. Contra este conglomerado local, parapetado por lo general en privilegios generosos, el acceso del soberano a la riqueza acumulada era altamente problemático. Para empeorar más las cosas, todo gobernante estaba sometido a la ley no escrita que

aconsejaba no llevar demasiado lejos los conflictos entre el poder central y las partes, entre centro y periferia. Hacerlo era costoso y peligroso, por lo que sólo de manera puntual, el conflicto abierto podía ser utilizado en beneficio propio, como veremos más adelante.

Los estudios de caso sobre las nuevas realidades políticas que emergen en América con el colapso de los imperios atlánticos –en este caso, del británico, el español y el portugués– muestran que los conflictos entre centro y periferia continuarían presidiendo y dominando la formación del Estado moderno. En este caso, el de los estados que nacieron tras la implosión de los imperios atlánticos del siglo XVIII. En Brasil, por ejemplo, las reformas pombalinas concedieron mucho poder a las capitanías generales en la gestión de las recaudaciones fiscales, una capacidad que las entrelazó profundamente con contingencias económicas regionales muy diversificadas. Quizás por la debilidad de la monarquía trasplantada, la autonomía provincial no pereció con el colapso de la monarquía cuando la invasión francesa de Portugal a fines de 1807. En efecto, la monarquía trasplantada a suelo americano de Joao VI, Pedro I y Pedro II se encontrará enredada en un pulso muy a largo plazo con los poderes provinciales para tratar de atrapar una parte de la renta que aquéllos eran capaces de recaudar. Por razones que se exploran en el sugestivo texto de Wilma Peres Costa y Márcia Eckert Miranda, la empresa resultó mucho más ardua de lo que podía esperarse. Se prolongó en las dos décadas que siguieron a la independencia y no se encarriló de manera más favorable a los intereses del Estado monárquico hasta que éste pudo disponer de cierto control sobre las rentas de aduanas.¹ La misma difícil gestación de una hacienda en manos del gobierno central se produjo en México. Como relata Luís Jáuregui, sólo la fabricación temprana del distrito federal capitalino, es decir, de la consagración de una completa confusión entre el Estado federal y una de sus partes, le permitió disponer de recursos propios. Incluso así, el reparto de los recursos tributarios degeneró en una inacabable discusión para saber qué rubros pertenecían al Gobierno federal y cuáles pertenecían al gobierno de los estados, una pugna que se prolongaría como mínimo hasta el Porfiriato. Las cosas no fueron tan distintas en la república norteamericana del siglo XIX, aunque este caso tiene componentes específicos, ajenos a la tradición ibérica, a los que nos referiremos más adelante. La imposibilidad de construir una fiscalidad fuerte, como sustento del Estado federal, derivó en buena medida de la notoria presión de los estados del sur para dejar la imposición directa sobre la propiedad (y los esclavos) en manos de los estados. El resultado inevitable de esta decisión fue arrinconar al gobierno federal a la exclusiva recaudación de aduanas y poco más.² El común denominador de estas tres situaciones ratifica la impresión que la

1. Además del texto incluido en la revista, puede consultarse de José Murilo de Carvalho, *Un theatre d'ombres. La politique imperiale au Brésil (1822-1889)*, París, Maison des Sciences de l'Homme, 1988.

2. Una vigorosa introducción de la cuestión esclavista en el seno del debate sobre la fiscalidad de la república naciente en Robin L. Einhorn, *American Taxation, American Slavery*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006. Sin embargo, debe tomarse muy en consideración la vigorosa cultura tributaria de cada una de las trece colonias durante el siglo XVIII. Al respecto, el trabajo exhaustivo de Alvin Rabushka, *Taxation in Colonial America*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

emergencia del Estado moderno encontró fuertes obstáculos para romper las limitaciones verticales y horizontales que le hubiesen permitido construir una base recaudatoria propia. Pese al fracaso inicial, todos los estados la reclamaron en todo momento. El Leviatán moderno nació, en definitiva, con una mano atada a la espalda, una posición incómoda que no le inhabilitó para jugar con el margen de maniobra que todavía le restaba.

A pesar de aquellas limitaciones, monarcas y repúblicas de nuevo tipo acudieron a soluciones de todo tipo para ampliar la capacidad de incrementar sus ingresos. Dada la dificultad ya comentada de imponer modificaciones estructurales orientadas que colisionasen con intereses creados, tuvieron que recurrir a estrategias diversas. La primera consistió en pactar con las elites provinciales formas de compensación o ayuda para las exhaustas arcas centrales, con la esperanza de que su recaudación continuada las convirtiese en normas. En este sentido, el terreno que se podía recorrer era casi ilimitado. Para empezar, era mucho lo que los grupos dirigentes a escala local y sus protegidos podían perder si no manejaban adecuadamente los resortes del pacto al que el príncipe les conminaba, siendo como era la fuente fundamental de privilegios y de exacciones fiscales. Procedía entonces establecer los límites de las demandas del poder central. En otras palabras, fijar la naturaleza del acuerdo. La idea misma de representación política se refería a este tipo de transacciones, es decir, a la capacidad para pactar con el poder monárquico y para producir un espacio apropiado para ello, lo más blindado posible a las exigencias desde arriba. Lo que no estaba escrito en ningún lugar era que esto debiera realizarse en el exclusivo marco de los parlamentos, aunque las cámaras de representación nacieron en lo esencial para ello, esto es, para fiscalizar la actividad de los oficiales reales y para dirimir intereses contrapuestos entre los grupos privilegiados. La segunda posibilidad era el recurso a la guerra o a un planteamiento militar de la cuestión. Política dinástica, guerra entre estados y transformación fiscal se dieron de la mano siempre y en cualquier lugar. El problema reside, en este caso, en establecer los nexos entre las apremiantes exigencias de la guerra, con su plasmación en términos de recursos excepcionales, y la transformación a largo plazo de los regímenes fiscales.

En el antiguo régimen, sin embargo, los espacios para el pacto eran tan ubicuos como el poder mismo. Nada lo muestra mejor que la gestión de la deuda pública. El punto al que se pretendió llegar en el siglo XVII y XVIII cae por su peso, esto es: el pago puntual de deuda en manos del Estado central, garantizado y fiscalizado por la institución representativa por excelencia que era el parlamento. En consecuencia y de manera complementaria, se trataba de impedir que otras instancias emitiesen deuda propia que compitiese con la del centro emisor. No siempre había sido así. En el mundo postmedieval, los cuerpos de representación local emitían deuda con profusión para, de este modo, financiar su actividad propia o ayudar al príncipe en apuros; del mismo modo que éste endosaba sistemáticamente deuda a sujetos particulares y cuerpos intermedios, a pesar de la duda razonable que pudiesen albergarse sobre si conseguirían amortizarla algún día. En ocasiones, cuando las necesidades del Estado eran demasiado apremiantes para rodear estas operaciones de un aura de suficiente legitimidad y confianza, los monarcas confiscaban riqueza acumulada a cambio de papel de deuda que de otro modo

quizás no hubiese encontrado tomadores. Esta contingencia era de carácter excepcional, puesto que su uso continuado habría conducido las cosas a un punto de no retorno. En momentos de conflicto militar, comerciantes individuales y gremios y consulados mercantiles eran expropiados con mayor apariencia de justificación. Se trataba, en realidad, de la transformación del viejo recurso al saqueo de ciudades por parte de los ejércitos como método para remunerar a aquellos que eran capaces de reclutar tropas para el rey o a los propios soldados.

La ubicuidad de los espacios de pacto era la constatación de la naturaleza del Estado antiguo, de la pluralidad legislativa y de la autonomía de los cuerpos intermedios, sociales, profesionales y locales, así como de la naturaleza del consenso que cimentaba las sociedades preliberales. Desde este punto de vista, no tiene sentido alguno contraponer la existencia de sistemas de poder descarnado a otros basados en el consenso político, en pactos más o menos ritualizados. Menos todavía dividir Europa en dos mitades, norte y sur, en función del predominio de lo uno o de lo otro. Esta forma de enfocar las cosas se origina, a mi parecer, en dos errores muy peligrosos. El primero se refiere a la idea de que el orden político pasó por dos momentos distintos, que se suceden de manera ineluctable en el tiempo. En el primero de ellos, la voluntad del soberano (y de las aristocracias asociadas) se proyectaba sobre un fondo de súbditos despojados de capacidad política, al carecer de representación formal independiente o al ser esta ignorada por el príncipe hasta hundirla en la inoperancia. Sin embargo, este súbdito sin derechos, cuya agregación con otros funciona como suma cero, no existió en parte alguna, ni en la más opresiva de las monarquías modernas, dentro o fuera de Europa. La formulación más extrema de esta idea fue lo que los británicos definieron a fines del siglo XVIII con la expresión «despotismo oriental». Se referían con ello al supuesto de un poder irrestricto de gobernantes no sometidos al imperio de la ley y de los mecanismos parlamentarios. Por ejemplo, el del imperio mogol del centro y norte indio en su decadencia afortunadamente abreviada por la *East Indian Company*, aunque no dudaban demasiado a la hora de extender aquella idea a las monarquías rivales del continente europeo.³ A aquella etapa de súbditos oprimidos le sucedió una segunda, la era de los parlamentos, cuya concreción más efectiva y duradera sería, *mutatis mutandis*, la democracia liberal contemporánea. El problema de esta interpretación es que si aquel tipo de súbdito que antes caracterizábamos jamás existió, tampoco lo hizo más adelante el ciudadano liberado de su antigua condición de súbdito, como señalase con clarividencia Gianfranco Poggi.⁴ Presentar las cosas a través de esta dicotomía es un completo sinsentido, puesto que en lugar alguno el ciudadano moderno pudo librarse de las onerosas y, a menudo, ciegas exigencias del fisco. Aunque ciertamente, como su antecesor, podía levantar su voz y ac-

3. Por esta razón se aprestaron los organizar sistemas jurídicos apropiados a sus nuevos vasallos. Muy interesante al respecto, el libro de Nandini Bhattacharyya-Panda, *Appropriation and Invention of Tradition. The East India Company and Hindu Law in Early Colonial Bengal*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

4. «Citizens and the state: retrospect and prospect», en Quentin Skinner y Bo Strath (eds.), *States & Citizens. History, Theory, Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 39 y 43.

tuar individual o colectivamente si se consideraba dañado por el Estado y, en un momento más tardío, evaluar si su esfuerzo fiscal era correspondido con justicia.

La idea de un antiguo régimen sin derechos y de unos regímenes constitucionales como apoteosis de ellos forma parte de la propaganda del liberalismo triunfante, con su proyección retrospectiva muy selectiva. Como tal, esta discutible dicotomía formó parte del debate político entre las revoluciones liberales en el mundo colonial y sus antiguas metrópolis, dando vida a curiosas paradojas. Para los norteamericanos de fines del siglo XVIII, era en sus propias sociedades coloniales donde cabía situar la realización más conspicua del *free-born englishmen*, mientras los habitantes de las Islas británicas habían sucumbido al despotismo de monarcas corruptos. Como es bien sabido, ambas versiones de la libertad luchando contra el despotismo, la metropolitana y la post-colonial, se convirtieron en momentos distintos, en 1815 y en 1898, en materia de exportación y en fundamento de la cultura política e intelectual que dominó la escena internacional hasta fechas muy recientes. Dominó por igual el panorama intelectual, hasta que inteligentes revisiones de historiadores del pensamiento político y de las instituciones iniciasen una revisión muy a fondo y a contracorriente de aquellos supuestos.

Los trabajos de David Braddick y de Josep M. Delgado incluidos en este volumen permiten sortear algunos de los esquemas más inútiles que dominaron los territorios complejos de la interrelación entre la representación política y las instituciones del Estado. Ambos nos remiten a dos cuestiones de mucho calado: la ya citada de la naturaleza del pacto entre el aparato central de la monarquía y los intereses locales y provinciales; y, en segundo lugar, la de cómo generar el imprescindible consenso para que el súbdito con derechos se decida a pagar por encima de lo que había hecho siempre y se convenza de que esto es lo mejor para él. Para el primero de los autores citados, la clave del notorio éxito recaudador inglés de la segunda mitad del siglo XVII no se debió en exclusiva a la capacidad del Estado para lanzar un diseño de fiscalidad más agresivo, de acuerdo con las versiones más lineales de la conexión entre «revolución militar» y la génesis del *fiscal-military state*, que John Brewer teorizase con tanto predicamento.⁵ Para Braddick, una mayor legitimidad y una menor arbitrariedad precedieron a las posibilidades de aquel nuevo diseño tributario. Dicho de otra manera: los que tenían capacidad para torpedear, vía ocultamiento, pura y simple defraudación, o resistencia a las demandas de una fiscalidad más agresiva, entraron en el juego de la negociación parlamentaria, un juego que implicó a su vez una gestión más ajustada a las posibilidades de los contribuyentes, más atenta a las particularidades de la realidad local. De este modo los contribuyentes pagaron más, pero lo hicieron con mayor convicción y satisfacción.

El texto de Josep M. Delgado se refiere con precisión al segundo de los recursos a los que el Estado podía apelar para incrementar su capacidad recaudadora, esto es, a la guerra. Centrado en la monarquía hispánica tras el cambio de dinastía, a principios del siglo XVIII, lo que allí sucede se sitúa en apariencia en el polo opuesto a la situación descrita para el mundo inglés y británico. Con la mayor brevedad: nos encontramos ahora

5. *Sinews of power: war, money, and the English state, 1688-1783*, Londres, Unwin Hynman, 1989.

en un contexto donde la fiscalidad se transforma no sólo para financiar la guerra sino que lo hace por medio de la guerra y a través de un planteamiento descaradamente militar. En efecto, fue la Guerra de Sucesión a la corona española y la ocupación militar de los territorios de la Corona de Aragón los factores que permitieron implantar un sistema de recaudación de cupo (el llamado catastro), que respondía a los objetivos que las autoridades borbónicas se habían propuesto, e imponerlo *manu militari*. El éxito acompañó a la empresa y así lo vieron los gobernantes de la primera mitad del siglo XVIII. Esta percepción favorable contribuye a explicar las razones profundas del recurso a un procedimiento cuasi militar en un momento posterior y un contexto del todo distinto, el de las posesiones americanas de la monarquía. Esta era, en efecto, la lógica de fondo que presidía el viraje que José de Gálvez imprimió a la política americana de la monarquía tras la Guerra de los Siete Años. En medio de ambos momentos, habría que situar el fracaso de las tentativas de reforma del marqués de la Ensenada, pensadas desde otro estilo de gobernar y arbitradas con otros procedimientos. Acuciados por las necesidades militares y por el deseo de situar a España en la alta política internacional del siglo XVIII, hecho que hacía inevitable la implicación en las guerras que enfrentaron a Francia y Gran Bretaña a lo largo del siglo, los equipos gobernantes de Carlos III impusieron un incremento de la presión fiscal a través en lo esencial de nuevas imposiciones (monopolios fiscales) y de modificaciones arancelarias. Gracias a la nueva política imperial y a la reforma de la administración que se precisaba para hacerla efectiva, la parte que España recibió de las arribadas de metales preciosos americanos aumentará de manera notable.

Las implicaciones de este cambio de política deben ser resaltadas. A la política de flexible temporización con las elites locales, éstas muy enraizadas en los estratos inferiores de la propia administración, se pasó a una política de hostigamiento tributario, desprovista ahora de los necesarios contrapesos de legitimidad y consenso. Durante siglos, la administración había preferido la seguridad de un dominio lejano a una mayor rentabilidad fiscal de la empresa. Cuando los gobiernos de la monarquía se alejaron de aquella prioridad, a sabiendas que la nueva política no sería vista con buenos ojos por las elites americanas, los motivos para el conflicto futuro estaban servidos. Imponer una situación de mayor presión fiscal, prescindiendo de los mecanismos tradicionales de negociación política, tuvo como resultado inevitable laminar el consenso entre la monarquía y los grupos dirigentes criollos hasta extremos nunca vistos, desbrozando el camino que conducía al colapso del imperio.

Vistas las cosas de este modo, el caso español parece funcionar como un contramodelo de lo que se nos mostró para el británico. Pero deberíamos ser prudentes en la forma cómo establecemos el nexo entre reforma fiscal, descontento político y la crisis del sistema imperial. Las cosas no son tan sencillas, ni las dicotomías suelen ser demasiado útiles. Ni los españoles abandonaron del todo el contractualismo (micro y macro, para seguir la útil sugerencia del historiador británico) que había dominado la historia del imperio, ni el parlamento británico del siglo XVIII fue ajeno a la corrupción, la lucha faccional y los ejercicios represivos cuando convenía. En línea con las interpretaciones a las que antes nos referimos, debe recordarse que todos los imperios atlánticos del siglo XVIII

terminaron en un colapso parecido, empezando por el británico, siguiendo con el francés y terminando con el español y portugués. A pesar de la existencia de las justamente famosas asambleas coloniales en Norteamérica y las *West Indies* en el imperio británico, de las reformas pensadas por juristas caribeños pero arbitradas desde el *Secretariat de la Marine et les colonies* que se imponen en el francés, del mayor poder concedido a las capitanías generales en el portugués durante el mando de Pombal, ninguna de estas soluciones, todas ellas muy alejadas de las centralizadas e impuestas con tan escaso consenso por los Borbones españoles, escaparán de las crisis de innegable contenido antifiscal que sacudirán los cimientos imperiales hasta cuartearlos del todo.

Paradójicamente, el imperio español no fue el primero sino el último en entrar en la espiral de desafío político y violencia que hundieron a los británicos en 1776-1783 y los franceses en 1804. Las razones de su quiebra, que no pueden ser exploradas en estas apresuradas páginas, no dependieron sólo de cuestiones de orden tributario sino que se situaban o entrelazaban con otros planos de la vida social. Con la crisis del imperio quebró todo un sistema de equilibrios y de integración de la comunidad católica muy antiguo, que las reformas borbónicas no habían conseguido erosionar por completo. En realidad, lo que el equipo dirigido por el profesor Juan Carlos Garavaglia nos presenta como «transición fiscal» en el marco de las realidades políticas nuevas puede ser leído como la culminación y resolución de tensiones entonces despertadas, de desarrollos prefigurados por las reformas borbónicas. Por ejemplo, culminar la experiencia iniciada por los reformistas borbónicos de dotarse de nuevos instrumentos fiscales sin abandonar los que habían prevalecido durante siglos. O, por ejemplo, la complementaria de controlar con una mayor eficiencia militar las tensiones que ello produciría de manera inevitable, aunque sin renunciar del todo a la vieja práctica de gobierno que representaban los cabildos, las audiencias y la cultura política en torno a los gobiernos virreinales. Eficacia recaudatoria, reorganización militar y quiebra del consenso con las elites eran las tres caras de una nueva situación, pero esta se abrió se planteó en el marco del imperio tardío y no fue resuelta hasta mucho más tarde y ya en el marco las repúblicas que le sucedieron.

El proyecto reformista de 1780 significó sumar a la explotación tradicional articulada en torno a los centros mineros y las grandes ciudades, nuevas figuras tributarias capaces de gravar franjas de la producción o de los intercambios que antes eran casi invisibles para el fisco, en particular las estimuladas por una mayor conexión con el mercado internacional de alimentos y materias primas industriales.⁶ En cambio, la fiscalidad antigua respondía a un modelo de discreto equilibrio en la relación mercantil entre metales preciosos de un lado y las mercancías europeas recibidas a cambio desde el puerto de cabecera. En este sentido, era muy dudoso que el paso de un sistema a otro pudiese hacerse sin costes o que, en otros términos, el modelo reformista incorporase mecanismos suficientes de compensación política de los perjudicados para no romper la baraja. Acorde con aquel diseño, cargas arancelarias acrecentadas y monopolios fiscales (el del tabaco en

6. La mejor descripción global en J. M. Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales, 1650-1796. España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2007.

primer lugar) se añadieron a las tradicionales sobre la producción de metales preciosos y la circulación de mercancías por ellos vehiculadas. No es difícil intuir que en el interior de este modelo de superposición de modelos tributarios anidaban muchas de las disyuntivas (por ejemplo: aranceles vs. tributo de naturales) que las nuevas repúblicas tendrán que resolver. No es ninguna exageración, entonces, afirmar que las entidades políticas que emergen en los años de la gran crisis (1810-1822) deberán enfrentarse a muchos de los dilemas de la generación anterior. Ironías de la historia, será la isla de Cuba la que, con el extraordinario auge de la plantación azucarera, arribará primero al estadio de lo que el profesor Garavaglia considera como el indicador por excelencia de la transición fiscal en ciernes. En síntesis: la hegemonía de las recaudaciones de aduanas en los ingresos del Estado, colonial en este caso. Una paradoja más lo constituirá el hecho de que sea el poder colonial lejano el que imponga límites a los grandes intereses de la isla, finalmente, en la manipulación de las partidas de los aranceles del comercio exterior en detrimento de los consumidores. Los grandes exportadores azucareros se vieron obligados a aceptar el desarrollo del pacto colonial en aquella dirección no prevista, atrapados como estaban por la necesidad continuada de importaciones de mano de obra esclava de procedencia africana. Mientras, en Filipinas, los mismos gobernantes desarrollarán hasta extremos impresionantes los monopolios fiscales implantados, a imagen novohispana, durante el mandato de Gálvez. El convencido liberalismo de los gobernantes españoles a la muerte de Fernando VII no les impidió apreciar la paradoja que significaba disponer de colonias que descansaban sobre aquellos fundamentos del pasado, que implicaban como condición de necesidad el uso masivo de trabajo esclavo y semi-forzado.⁷

Mientras, la formación del Estado en la América descolonizada se enfrentará a dos dilemas relacionados. El primero consistía en afirmar la autoridad de un nuevo centro político, heredero o alternativo a los virreinales. En muchos casos, las nuevas capitales correspondían a los grandes centros administrativos de la época colonial, sedes virreinales o capitales de gobernación o capitanía. De ellos heredaron no sólo la parafernalia acumulada por siglos de poder sino su lugar central en regímenes fiscales de larga tradición. El pasado colonial, gestionado con mayor o menor habilidad, favoreció la estabilización de algunos de los componentes imprescindibles para la existencia de una nueva realidad política: una capital, un diseño provincial y unas fronteras. Los casos de Brasil y México, ambos con vocación imperial innegable, se situaron con rapidez en esta dirección. En otros, la definición de la jerarquía entre la capital y el espacio provincial necesitará de algo más de tiempo para cuajar de forma estable, reflejando el dinamismo federalizante de las periferias provinciales. Buenos Aires, por ejemplo, pugnará con éxito desigual por imponer su hegemonía sobre un territorio que incluía otros núcleos entrerrianos con vocación estatal y una provincia disputada con Brasil y sobre la que Montevideo se proyectaba como capital potencial. En otras ocasiones se trata de espacios con más de una ciudad con capacidad y vocación capitalina. El caso de Ecuador es ejemplar en este sentido. En otras, podemos observar espacios sobre los que no se proyecta una

7. J. M. Fradera, *Colonias para después de un imperio*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2005.

jerarquía clara, heredada del pasado colonial. Este es quizás el de la Federación centroamericana y su solapamiento con el imperio del Anáhuac en la región maya. Se precisarán algunas décadas tras el proceso de emancipación para inclinar las cosas en una u otra dirección.

Cada entidad política emergente resolvió a su modo los dilemas de cómo forjar una fiscalidad apropiada. Adecuada en primer lugar para sostener lo más elemental de las estructuras de poder heredadas del imperio (burocracia recaudadora y poder militar), por lo general hipertrofiadas por el lado militar (ejércitos regulares, milicias de complemento, partidas populares a ambos lados del orden post-colonial). Esta militarización de la vida política, un trazo que fue utilizado *ad nauseam* por la historiografía para explicar aquello para lo que no se disponía de interpretación adecuada, constituyó un factor tardío en la historia del imperio y la gran novedad republicana, en las décadas que suceden a la independencia. El Estado que emerge o se consolida gracias a ello tiene poco que ver con la idea subyacente al *fiscal-military state à la Brewer*, con su estilizada negociación de los márgenes en los que actuar, es otra cosa. En cualquier caso, sólo tendría sentido la analogía con la Europa de los años de las guerras napoleónicas, cuando el gasto militar imprimió carácter a las haciendas estatales para deshincharse después de manera previsible. Para financiar las necesidades de la guerra, los nuevos estados republicanos de la antigua América española recurrieron a soluciones diversas. Éstas eran por lo general de dos tipos. Estaba, en primer lugar, el recurso a las viejas figuras tributarias borbónicas (los monopolios fiscales) e incluso anteriores (el tributo indígena aunque se camuflase, como sucedió en Filipinas y otras partes, bajo la más discreta denominación de «capitación»). Estaban, en segundo lugar, los derechos de aduana, los ingresos con mayor futuro, dada la insaciable demanda de los grandes centros del capitalismo europeo y norteamericano, donde a las demandas de la industria se sumó una segunda muy elástica dirigida hacia nuevos productos alimentarios. La mayoría de las nuevas repúblicas tendieron a privilegiar la conexión con el mercado internacional, por lo menos todas aquellas que disponían de los productos aptos para ello (minerales en el caso de Chile, colorantes en el centroamericano, pecuarios en las economías de la región pampeana, guano más tarde en Perú).

Sin enrocarse en determinismos absurdos, es cierto que las haciendas públicas malvivieron con escuálidos ingresos hasta que no encontraron la conexión con el mercado internacional. Los ingresos eran, por lo general, escuálidos y la presión del gasto militar sobre los mismos fue desmesurada. En términos de disponibilidad de recursos hacendísticos, estar o no estar en el mercado internacional era, por todo ello, de mucha importancia, cuestión de vida o muerte. Con toda la cautela posible dada la provisionalidad de las cifras, el Profesor Garavaglia sitúa aquella diferencia en disponer de 10 a 20 pesos por habitante/año, el diferencial preciso que existió entre la indigencia del Estado y la condición de posibilidad para hacer algo más en términos de construcción nacional. En algunos casos, el de los estados centroamericanos y Ecuador por ejemplo, las entidades políticas que emergieron con la quiebra del imperio hubiesen figurado muy abajo en el *ranking* de importancia de las cajas reales durante el imperio en su ocaso.

En el marco de este panorama bastante desolador, se plantea otro grave problema para una comprensión cabal de los cambios que se producen en el paso del imperio a las nuevas repúblicas. Se refiere no tanto a las cifras de recaudación y gasto efectivo (el presupuestado es otra cosa porque admite muchos juegos), como a la relación más profunda entre el gasto por habitante y la naturaleza del Estado. Esta cuestión desborda los casos presentados, concierne a cualquier situación particular en cualquier parte del mundo. Considerando las cosas desde este ángulo, no cabe establecer una correlación directa y formal entre el Leviatán de antiguo régimen, el de Locke, que cataliza consenso porque previene la guerra faccional, y el contemporáneo, el Estado con instituciones que se ocupan de la salud y la educación de los ciudadanos, de su *habitus* cotidiano, para bien y para mal. Y que forjan consenso a través de ello, confundiendo cada vez más el espacio público con el espacio regulado y administrado por aquél, forzando a los ciudadanos a confiar en su capacidad para paliar lacras sociales y administrar el patrimonio común, como Martin Daunton explicó con eficacia.⁸ En este postrer momento, las cuestiones de equidad, interferencia y proporcionalidad que se habían debatido extensamente en la génesis del Estado moderno, volverán a ser puestas sobre la mesa como parte del lenguaje de la democracia liberal contemporánea.⁹ Se trata, sin embargo, de lógicas distintas. El primer Leviatán no se proponía siquiera actuar sobre ámbitos que había sido ocupados por otras instituciones desde siempre, antes de la aparición de algo reconocible como Estado, básicamente las locales y la Iglesia, en plural esta última en el mundo protestante. El segundo tipo de Estado, nuestro Leviatán cotidiano y moderno, se propuso por el contrario intervenir de manera efectiva sobre todos los ámbitos sociales, educativos y sanitarios, aunque en el pasado hubiesen estado reservados a la acción de otros. En función de su deseo invasor se forjará una nueva e inestable división del trabajo, intervenida o condicionada por la acción estatal, por su monopolio legislativo cuanto menos. De este modo, una parte de aquellas lógicas sociales permanecerá en las manos de instituciones locales; otra permanecerá en mano de las iglesias (la Iglesia por antonomasia en el mundo católico romano) o de la sociedad civil que emerge con el ideal de una sociedad autorregulada propio del liberalismo; la tercera corresponderá a aquella reclamada por el Estado mismo, como parte de su propio proyecto de construcción social. El esquema resultante será muy distinto, de necesidad, al del antiguo régimen. Por esta razón de fondo, no existe una continuidad lineal en la génesis del Estado moderno, una lógica forjada tan sólo por acumulación e intensificación.

Las cautelas introducidas no quitan un ápice a la importancia de la intromisión del estado central en la formación de la nación y en la educación de los súbditos. Estas intervenciones fueron, precisamente por su excepcionalidad, de enorme importancia. La

8. *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain. 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Una notable ampliación de estas cuestiones en la obra del mismo autor, *Wealth and Welfare. An Economic and Social History of Britain, 1851-1951*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

9. Lo formulo así, sin rozar la compleja cuestión de las distinciones entre democracia y liberalismo. Para esta cuestión, en absoluto ajena al fondo de lo que se discute en estas páginas, remito a Félix Ovejero, *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Madrid, Katz Editores, 2008.

paradoja ya fue observada desde distintos ángulos por los contemporáneos: el Estado liberal es menos despótico, sin duda alguna, pero es más intrusivo que el Estado pre-moderno. Así es precisamente porque aspira a una acción regularizada por la ciencia de la administración y la tecnología, por la apelación sistemática a su hegeliana dedicación a los intereses generales, por el mandato de igualdad política y la retórica de los derechos que suele figurar en los preámbulos constitucionales. Como además de invocar aquellos principios lo cumple, la superposición de lo público y lo estatal se convirtió, a medio plazo, más en la norma que en la excepción, una diferencia notoria con al lógica estatal del antiguo régimen. No obstante, la etapa viscosa del «*seeing like a state*» de la que habló James C. Scott en un libro reciente, nos enfrenta precisamente al ocaso de la sociedad autorregulada, sólo parcial y coyunturalmente interferida desde arriba, a otra donde, mucho antes del nacimiento del Estado proveedor, sus prefiguraciones interfirieron ya de manera sistemática en las vidas de los gobernados.¹⁰ Llegados a este punto, y para prevenir la apología de la inacción al estilo de Michel Foucault, es necesario enfatizar un supuesto fundamental: si la transformación del Estado alteró la relación ancestral entre sociedades fuertes y estados débiles (aunque por ello violentos cuando era preciso); las sociedades implicadas alteraron a su vez la naturaleza de sus demandas hacia el Estado y su capacidad para proyectar la idea de una sociedad regulada por fines y valores establecidos en el espacio de intersección entre la sociedad política y la civil, en el espacio público. Por decirlo en la terminología militar recientemente reevaluada, de las demandas de un consenso preventivo y de una democracia negativa se pasó a la exigencia de una acción correctiva que resultase al mismo tiempo activa y susceptible de ser fijada por consensos amplios sobre la naturaleza de las necesidades humanas.

10. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.