

## **CAPÍTULO III**

### **LA ÉPOCA INDEPENDIENTE, 1821-1944**

#### **Introducción**

El ocaso del imperio español en América abrió espacios para que las elites criollas pudieran expresar sus intereses políticos y económicos. El intento de establecer una monarquía constitucional en España hubiera llenado parcialmente esas aspiraciones pero la restauración de Fernando VII cerró esa posibilidad.

En el caso de Centroamérica, la independencia fue un acto dirigido por las elites de la capital del hasta entonces Reino de Guatemala, que aceptaron la anexión al recién formado imperio mexicano como parte de una estrategia que les permitió seguir disfrutando de su posición privilegiada. El fracaso de la aventura imperial de Agustín de Iturbide puso fin a esta etapa y abrió una nueva, bajo un sistema de gobierno federal, en 1824. Las contradicciones políticas, una economía precaria y un sistema financiero que siempre estuvo al borde del colapso llevaron eventualmente a la disolución de la República Federal de Centroamérica. Le seguirá la instauración de las cinco repúblicas centroamericanas, bajo regímenes liberales o conservadores.

Los primeros cincuenta años de la historia independiente de Guatemala se desarrollaron en ese contexto. La primera parte de este capítulo (1821-1871) presenta las características generales de ese período y hace una relación de la hacienda pública y el régimen fiscal bajo los dos regímenes que marcaron esa época, el liberal de Mariano Gálvez y el conservador de Rafael Carrera.

La segunda parte inicia y termina con dos movimientos reformistas, las llamadas revoluciones de 1871 y 1944. Ambos eventos contribuyeron a definir la historia del país pues reorientaron la actividad económica y modificaron las relaciones sociales en el largo plazo. El Estado liberal guatemalteco surgido a partir de la revolución de 1871, con el propósito de fortalecer el nuevo eje alrededor del cual empezó a girar la economía, la exportación de café, promovió cambios en el régimen de la tenencia de la tierra y en el acceso a la mano de obra necesaria para la cosecha. Esta profunda transformación estuvo acompañada de otro tipo de medidas, entre las que se encuentran las relacionadas con el orden fiscal.

Los gobiernos liberales que siguieron al régimen de J. Rufino Barrios se encargaron de perpetuar el orden establecido por la revolución de 1871. En las primeras cuatro décadas del siglo XX, el autoritarismo y la dictadura encontraron nuevos exponentes en Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico. Esa continuidad política abrió la puerta a la cada vez más notoria presencia de los Estados Unidos en el país, tanto en los aspectos económicos como en los políticos. En el marco de la dependencia monoexportadora, fuertemente cimentada por los gobiernos liberales, surgirá además la economía de enclave alrededor del banano. A través de la exportación de café y banano, Guatemala entró finalmente al mercado mundial.

La recaudación tributaria en los primeros cuarenta años del siglo pasado, como era de esperar en el marco de una economía orientada hacia las exportaciones, continuó dependiendo de los derechos aduaneros, a pesar de la introducción de nueva legislación fiscal cuyo propósito era gravar directamente la renta. Estos y otros factores que contribuyeron a delinear la historia tributaria del período, objeto principal de este trabajo, se abordan en la segunda parte.

## **1. La independencia y la anexión de Centroamérica a México**

Cuando en 1825, George A. Thompson llegó a las cercanías de la ciudad de Guatemala, le pareció que por fin había llegado a un lugar con cierto grado de civilización. Al contemplar la ciudad desde las montañas de Fraijanes, lo impresionaron las cúpulas y campanarios que brillaban al sol y los árboles que podían verse por todas partes.<sup>1</sup> Thompson estaba en Guatemala por encargo del gobierno británico, interesado en tener noticias sobre los aspectos políticos, económicos y sociales del país que, por otro lado, no podían ser más agitados y conflictivos. La tranquilidad que exhibía la ciudad al contemplarla desde lejos era aparente.

Centroamérica se había declarado independiente cuatro años antes de la visita de Thompson. Su estadía en el país coincidió con la transición de los años de la anexión a México al sistema federal. Las divisiones políticas, los regionalismos, las guerras civiles y la situación económica que rayaba en la precariedad ya eran visibles y se convertirán en las señas de identidad de este primer intento de integración centroamericana, al que eventualmente conducirían al fracaso.

La independencia se ubica en el contexto de la crisis que provocó la invasión napoleónica en España y la usurpación del trono por los Bonaparte. A su vez, las guerras de independencia que se libraron en América del Sur y en México tuvieron como consecuencia la emancipación política de buena parte del continente americano.

Los acontecimientos que se registraron en México tuvieron un papel determinante en la independencia de la región centroamericana. Cuando México proclamó su independencia, las autoridades españolas del Reino de Guatemala tuvieron ante sí una disyuntiva: “enfrentarse al nuevo estado independiente o seguir sus pasos”.<sup>2</sup>

Los movimientos a favor de la independencia de la región habían iniciado en 1808, aprovechando el vacío de poder en la península ibérica. Hubo intentos emancipadores en El Salvador y Nicaragua en 1811-1812, que también fueron manifestaciones contra el monopolio que ejercían los comerciantes guatemaltecos sobre la región. El intento de rebelión local, la llamada Conspiración de Belén, tuvo lugar en 1813. El gobernador del

---

<sup>1</sup> George Alexander Thompson, *Narración de una visita oficial a Guatemala viniendo desde México en 1825* (San Salvador: Ministerio de Educación, 1972), p.67. En esa época, la ciudad de Guatemala tenía, como máximo, 30 mil habitantes.

<sup>2</sup> Jorge Luján Muñoz, *La independencia y la anexión de Centroamérica a México*, 2ª ed. (Guatemala: Serviprensa Centroamericana, 1982), p.30.

reino, José Bustamante y Guerra, logró controlar las insurrecciones y mantener una calma precaria.

En 1820 circularon dos periódicos que correspondían a las corrientes políticas de la época: *El Editor Constitucional*, publicado por Pedro Molina, del partido independentista o “Caco”, y el *Amigo de la Patria*, por José Cecilio del Valle, hombre de confianza de Bustamante y Guerra, del partido realista o “Gas”.<sup>3</sup> La polémica que se estableció entre ambos editores favoreció la discusión sobre la independencia entre las clases ilustradas. En el mismo año, el sucesor de Bustamante y Guerra, Carlos Urrutia, había delegado el mando político y militar en Gabino Gaínza.

Los sucesos políticos de México eran seguidos en el país con mucha atención. Cuando Agustín de Iturbide proclamó el Plan de Iguala en febrero de 1821,<sup>4</sup> las elites de la capital de Guatemala supieron que la independencia de España estaba cerca. En los primeros días de septiembre, Chiapas se adhirió al Plan de Iguala. Pedro Molina y Mariano de Aycinena convencieron a Gaínza de la necesidad de la independencia y le prometieron que él conservaría el mando.<sup>5</sup>

El 14 de septiembre las noticias sobre Chiapas llegaron a Guatemala. También corrió el rumor sobre un contingente armado que proveniente de México llegaría a imponer la independencia. Rápidamente, Gabino Gaínza organizó una pequeña asamblea para discutir la situación con un grupo de “notables por su rango e ilustración”, entre los que se encontraban los miembros del Ayuntamiento, del Cabildo Eclesiástico y de la Diputación Provincial.<sup>6</sup> El resultado fue el Acta de Independencia del gobierno español, promulgada el 15 de septiembre, en cuyo texto se lee que el Jefe Político declara la independencia, “para prevenir las consecuencias que serían temibles en el caso de que la proclamase el mismo pueblo”.

En el acta se estipuló que las provincias, una vez enteradas de la nueva situación política, elegirían representantes para formar una Asamblea Constituyente con el propósito de escoger la forma de gobierno y redactar la ley fundamental que habría de regirlo. Se esperaba que los diputados estuvieran en la ciudad capital el 1 de marzo de 1822. El documento también estableció que Gabino Gaínza continuara como Jefe Superior Político y Militar y que se formara una Junta Provisional Consultiva. No se especificó ningún cambio sustancial en la forma de gobierno ni en las autoridades establecidas, en espera de las resoluciones del Congreso previsto para marzo. Sin embargo, el ensayo de representación democrática, anunciado en el acta de independencia, se interrumpió con la decisión de unir Centroamérica al imperio mexicano.

---

<sup>3</sup> Alejandro Marure, *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centroamérica*, T.I (Guatemala: Ministerio de Educación Pública, 1960), p.58. Luján Muñoz, Op. cit., pp.26-27.

<sup>4</sup> Se conoce como Plan de Iguala la proclama de Agustín de Iturbide que contenía la normativa que debía regir al imperio mexicano. Llamado también “de las tres garantías” porque proclamó la conservación y defensa de la religión católica, la independencia bajo una monarquía constitucional y la “unión íntima de americanos y europeos”.

<sup>5</sup> Ralph Lee Woodward, Jr., *Rafael Carrera and the Emergence of the Republic of Guatemala, 1821-1871* (Athens: The University of Georgia Press, 1993), p.22.

<sup>6</sup> Luján Muñoz, Op. cit., p.31.

La anexión a México fue consecuencia del peculiar proceso independentista de la región y reflejó las tensiones que existían entre Guatemala y las provincias. En San Salvador, José Matías Delgado declaró la independencia absoluta. En Honduras, Tegucigalpa aceptó la posición de la ciudad capital pero Comayagua se declaró independiente, mostrando alguna inclinación a la anexión a México. Lo mismo sucedió en Nicaragua, pues mientras Granada acató la decisión de Guatemala, León se declaró independiente de España y Guatemala.<sup>7</sup>

Estas escisiones tuvieron como resultado enfrentamientos armados en algunas provincias, iniciando así el camino de las confrontaciones que a la larga llevarían a la fragmentación política del istmo centroamericano. La anexión a México reveló, además, las diferencias entre conservadores y liberales. En términos generales, la anexión fue respaldada por los conservadores, mientras que los liberales estaban a favor de la independencia absoluta bajo un sistema federal.

En octubre de 1821, Agustín de Iturbide envió una misiva al gobernador Gaínza, invitándole a anexarse al imperio mexicano, dándole a conocer las ventajas de la unión y sugiriéndole que explorara “la voluntad de los pueblos” al respecto. También le informó que “una división numerosa y bien disciplinada” marchaba en dirección a la frontera.<sup>8</sup> De nuevo, la noticia de un ejército invasor procedente de México forzó a las autoridades y a las elites a tomar una decisión.

El 5 de enero de 1822, Gabino Gaínza y la Junta Provisional Consultiva firmaron el Acta de la Unión de las Provincias de Centro América al Imperio Mexicano. En ese documento se declara que la “voluntad general” expresada a través de los 170 ayuntamientos que respondieron a la consulta del gobierno, estaba a favor de la unión.<sup>9</sup> Sólo San Salvador y Granada se resistieron a la anexión.

El arribo de tropas mexicanas al país en junio de 1822, bajo el mando de Vicente Filísola, designado para relevar del poder a Gabino Gaínza, puso fin a las aspiraciones independentistas de San Salvador, pues aunque en un primer momento se trató de negociar la unión finalmente se optó por la opción armada, que llevó a la ocupación del territorio rebelde y a la capitulación de San Salvador, en febrero de 1823.<sup>10</sup>

En México, mientras tanto, los liberales dirigían sus esfuerzos al derrocamiento de Iturbide. El 29 de marzo, Filísola hizo del conocimiento de la Diputación Provincial la derrota del emperador y propuso la reunión de un Congreso en Guatemala, según lo establecido por el acta del 15 de septiembre.

El principal objetivo del Congreso era “examinar el pacto de 5 de enero de 1822, las actuales circunstancias de la nación y el partido que en ellas convenga tomar a estas provincias”.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Marure, Op. cit., pp.74-75.

<sup>8</sup> Luján Muñoz, Op. cit., pp.157-162.

<sup>9</sup> Ibid., pp.183-185. Ciento cuatro ayuntamientos estuvieron completamente de acuerdo con la unión y dos no estuvieron de acuerdo, los demás argumentaron posiciones intermedias variadas. Es necesario recordar que en Guatemala, Quezaltenango y Sololá ya se habían adherido al imperio mexicano.

<sup>10</sup> Woodward, Op. cit., p.24.

<sup>11</sup> Luján Muñoz, Op. cit., p.206.

Siguiendo la recomendación de Filísola, la Asamblea Nacional Constituyente se estableció el 24 de junio de 1823 con representantes de todas las provincias, excepto Chiapas, que se unió a la nueva república mexicana.<sup>12</sup> Después de dieciocho meses de caos, una nueva república estaba por surgir.

## La hacienda pública

Al caos político de esos años habría que agregar la crisis fiscal que enfrentó la región. No es una exageración afirmar que en 1821 Centroamérica no contaba con la base financiera adecuada para empezar su vida independiente. El informe que el Ministro Tesorero Manuel Vela presentó a la Corona española sobre el estado del erario en 1821, proporciona datos útiles para conocer la situación de la hacienda pública en ese momento.

La escasez de fondos era abrumadora. Según Vela, al 29 de septiembre de 1821 la Tesorería contaba con la existencia efectiva de sesenta pesos y medio real. Agrega que esa había sido la “triste situación” de de la hacienda, pues los ingresos siempre fueron bastante menores que los gastos.<sup>13</sup>

Por otro lado, informó que el nuevo gobierno no había podido aumentar los ingresos, afectados con la supresión del tributo. Este impuesto, la alcabala y la renta de tabacos habían sido los ramos más productivos de la hacienda durante el régimen colonial. Según Vela, la Guatemala independiente no tenía fondos para subsistir, “mayormente cuando no le es posible suplirla sin peligro con nuevas contribuciones”.<sup>14</sup>

En efecto, una de las preocupaciones de la Junta Provisional Consultiva era establecer una estructura financiera viable para Centroamérica. El problema se resumía en encontrar una forma de captar recursos sin levantar la ira de la ciudadanía en el contexto de una economía deprimida.<sup>15</sup>

Para enfrentar la crisis, la Junta sustituyó el tributo que pagaban los indígenas por una “contribución”, en tanto el Congreso a establecerse en marzo de 1822 dispusiera otra cosa. Acudiendo a una práctica usual en la época colonial, la Junta estuvo de acuerdo en tomar dinero de los fondos de comunidad. A pesar de la defensa que hiciera José Francisco Barrundia del derecho de las comunidades indígenas a contar con recursos “producto de su sudor”, a finales de 1822 los bienes de comunidad se habían agotado casi por completo.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid., p.24; Marure, Op. cit., p.110.

<sup>13</sup> Manuel Vela, “Informe del Ministro Tesorero de las Reales Cajas de Guatemala, acerca del estado deficiente del erario antes y después del 15 de septiembre de 1821, Madrid 11 de marzo de 1824”, en *Economía de Guatemala en los siglos XVIII y XIX* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1974), p.74.

<sup>14</sup> Ibid., pp.76-78. Como el afán de Vela era que la Corona española recuperara sus posiciones en Centroamérica, sugirió que el bloqueo marítimo de los puertos de Omoa y Trujillo terminaría con la incipiente república, pues impediría la introducción de armas y tornaría difícil la salida de los productos de la región. Ibid., p.96. Desde el punto de vista de la hacienda, el bloqueo hubiera erosionado el importante ramo de alcabala marítima.

<sup>15</sup> Rodríguez, Op. cit., p.153.

<sup>16</sup> Ibid., pp.174-175.

Por otro lado, la Junta autorizó un impuesto sobre los bienes de los españoles que estaban abandonando el país, un “impuesto de exportación” del 10 por ciento sobre el valor de las posesiones en oro y plata, y del 4 por ciento sobre el valor de perlas y piedras preciosas.<sup>17</sup>

La Junta Provisional Consultiva tomó otras medidas para procurarle fondos al erario. El 13 de febrero de 1822, estableció el primer arancel de aduanas de la época independiente. En el discurso que precedió a la presentación del documento, se mencionó la libertad de comercio como la primera base del arancel, condición que no objetaba la protección a que tenía derecho la incipiente industria “rural, fabril y mercantil”.<sup>18</sup>

El arancel, de carácter provisional, estipuló cuatro categorías para los frutos y géneros de importación y exportación: prohibida, libre de derechos, aforo nominal por el arancel y aforo por el vista. En términos generales, prohibía la exportación de moneda macuquina, oro y plata, y la importación de libros o manuscritos contrarios a la religión y las buenas costumbres.

Era libre la importación de libros impresos o manuscritos, de instrumentos útiles para las ciencias, papeles de música, instrumentos y maquinaria útiles para la agricultura, la industria o la minería. Los frutos cosechados o efectos y géneros manufacturados en las provincias de Guatemala no pagarían derechos de exportación, excepto el aguardiente de caña, alhajas de oro y plata, añil, bálsamo, balsamito, cacao, oro acuñado y plata acuñada o labrada, para los que aplicaría un porcentaje que dependía de su valor declarado. También estableció diferentes porcentajes para el aforo del vista, dependiendo del lugar de procedencia, sobre los géneros de algodón, lino o seda. Una vez pagados los derechos respectivos, la circulación interior de los productos estaba libre de cualquier otra contribución nacional.<sup>19</sup>

En otra medida, la Comisión de Hacienda de la Junta sugirió un impuesto de la bebida llamada chicha, pues su consumo era general y no producía ningún ingreso para el erario. Esgrimiendo argumentos morales (ayudaría a controlar la embriaguez, refugio y degradación del pueblo) y fiscales (si se instalaban en la capital 200 chicherías, producirían una renta anual de 24 mil pesos), la Comisión abogó por el establecimiento de este impuesto que beneficiaría a “un erario pobre y digno de arbitrios que socorran sus escaseces”. En consecuencia, el 30 de enero de 1822 se aprobó un impuesto de diez pesos mensuales por la licencia para vender la bebida.<sup>20</sup>

Con la anexión de Centroamérica a México se esperaba que la situación financiera mejorara pues en los últimos años del período colonial el virreinato de la Nueva España había enviado 100 mil pesos anuales al Reino de Guatemala para ayudar a paliar la crisis y se esperaba que los siguiera enviando bajo el nuevo régimen independiente. Sin embargo, el subsidio no

---

<sup>17</sup> Ibid., pp.153-154.

<sup>18</sup> Luján Muñoz, Op. cit. p.193.

<sup>19</sup> Ibid., pp.201-202.

<sup>20</sup> Magda Leticia González S., “El estanco de bebidas embriagantes en Guatemala, 1753-1860” (tesis de licenciatura, Guatemala: Universidad del Valle de Guatemala, 1990), pp.108-109. El estanco de chicha se estableció por primera vez en el Reino de Guatemala en 1798 pero no duró más de 5 años. En su segunda etapa siguió llamándose estanco aunque el gobierno, debido a las características de la fabricación de la bebida, no podía controlar la producción. De ahí que se haya optado por extender licencias de venta.

llegó y la situación financiera continuó deteriorándose. De hecho, la presencia de tropas mexicanas y las expediciones militares para someter a San Salvador terminaron por llevar a la bancarrota al gobierno guatemalteco, pues consumieron “los fondos de comunidad, de propios, de casa de moneda, de depósitos y casi todos los productos de las rentas comunes”.<sup>21</sup> Además, Filísola tuvo que recurrir a préstamos de particulares para poder afrontar los gastos de tropa y otros empleados públicos. Cuando cayó Iturbide, Guatemala tuvo que correr con los gastos del retiro de las tropas mexicanas de su territorio.<sup>22</sup>

En otras palabras, la crisis política incidió directamente en la crisis fiscal. La división y los enfrentamientos entre las provincias provocaron que la administración central no recibiera fondos provenientes de impuestos pues cada una reservó para su propio funcionamiento los exiguos ingresos tributarios.<sup>23</sup>

El gobierno no pudo implementar completamente el arancel de aduanas de febrero de 1822. No había manera de recolectar impuestos pues las administraciones no contaban con personal calificado ni tampoco había recursos para pagar sueldos. La consecuencia directa fue el aumento del contrabando, principalmente desde Belice (Wallis) que privó a la hacienda pública de los ingresos por alcabala.

Hubo un intento de poner en marcha la ley de aduanas mexicana en septiembre de 1822, pero con pocos resultados pues los aranceles eran exagerados en comparación con los que la región había venido pagando; establecía, por ejemplo, un impuesto de ventas del 12 por ciento. Las protestas no se hicieron esperar y la Diputación Provincial recomendó a Filísola que dejara la alcabala en los niveles aceptados anteriormente por la población. En diciembre, con los fondos completamente agotados, Filísola no tuvo otra opción y restableció la alcabala del 4 por ciento. También introdujo la alcabala de viento sobre algunos productos alimenticios básicos. Las reacciones adversas fueron inmediatas y en la Diputación Provincial se discutió el efecto negativo que esta nueva alcabala estaba teniendo en la percepción de la gente sobre la anexión a México.<sup>24</sup>

La situación financiera de Guatemala y de la región centroamericana no mejoró en los primeros meses de 1823. Cuando la aventura imperialista de Iturbide llegó a su fin, Vicente Filísola tomó, a la par de las medidas políticas, la decisión de validar el arancel de aduanas de febrero de 1822, que regiría con carácter provisional.<sup>25</sup> Quedaría en manos de la Asamblea Nacional Constituyente y del Congreso Federal tomar las medidas necesarias para fortalecer la maltratada hacienda pública.

En este corto lapso, la inestabilidad política y la debilidad del gobierno, en teoría dependiente de México, hizo muy difícil poner en práctica medidas que fortalecieran los

---

<sup>21</sup> Marure, Op. cit., p.115. Marure indica que los fondos de la Casa de la Moneda que pasaron al gobierno ascendían a 400 mil pesos. Ibid., p.175.

<sup>22</sup> Marure señala que gracias al préstamo del ciudadano Joaquín Vidaurre, quien ofreció ocho mil pesos de su capital, se pudieron cubrir los gastos del regreso de la tropa. Ibid., p.130.

<sup>23</sup> Wortman (1982), Op. cit., pp.232-233.

<sup>24</sup> Rodríguez, Op. cit., pp.176-178. Según García Peláez, “la alcabala nombrada del viento, [se] adeudaba en las mercaderías forasteras, que viene a ser el almojarifazgo de entrada”. Op. cit., T.I, p.203.

<sup>25</sup> Luján Muñoz, Op. cit., p.206.

ingresos tributarios. Otro desafío importante fue el implementar medidas tributarias complejas, como el arancel aduanero y la recaudación proveniente de las provincias centroamericanas, en un entorno marcado por las dificultades inherentes a la puesta en funcionamiento de una nueva administración tributaria. En síntesis, se mantuvo la debilidad financiera heredada del período colonial.

## **2. La Federación Centroamericana, 1823-1840**

Una de las consecuencias del fracaso de la anexión a México fue la reducción de la influencia de la tendencia política conservadora. De ahí que la Asamblea Nacional Constituyente tuviera una mayoría liberal. La asamblea inició sus sesiones el 24 de junio de 1823, con 41 representantes de Guatemala y El Salvador. El 1 de julio, emitió el decreto de independencia de las Provincias Unidas del Centro de América, el cual las declaró “libres e independientes de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia”.<sup>26</sup>

Los diputados tenían ante sí una tarea enorme. Debían sentar las bases de un sistema federal que funcionara en condiciones políticas y económicas precarias. Ya se había demostrado que las diferencias entre las provincias eran fuertes y que podían acabar con el intento de unión centroamericana. No obstante, los liberales centroamericanos se dieron a la tarea de fundar una nueva república.

Para entender la historia de la Federación Centroamericana, por un lado, y del Estado de Guatemala, por el otro, es necesario tener presente dos grandes momentos: el primero gira alrededor de la Asamblea Constituyente y las disposiciones que tomó en los planos político y de hacienda para asegurar la supervivencia de la Federación. El segundo, a partir de 1829, se centra en Francisco Morazán, el rescate del proyecto federal y su posterior derrota. Guatemala transitó por un breve período liberal al que siguieron unos años de dominio conservador, luego el gobierno liberal de Mariano Gálvez, su caída y la instauración de un nuevo régimen conservador de larga duración.

Como telón de fondo a este vaivén ideológico se encuentran las continuas guerras civiles que asolaron la región centroamericana en esos años, cuyas consecuencias políticas y económicas serían cruciales para el destino de la Federación, y la crisis fiscal, una amenaza constante para el proyecto unionista en general y para la supervivencia del Estado de Guatemala en particular.

### **Los primeros años de la Federación**

La Constitución de 1824 estableció el marco bajo el cual se regirían el gobierno federal y el de los estados miembros. En su texto se percibe una tendencia liberal moderada, producto de los acuerdos a que llegaron los diputados cuando redactaron el documento. La Constitución garantizó las libertades individuales, prohibió la esclavitud y estableció un sistema de

---

<sup>26</sup> Ibid., p.253. El decreto fue ratificado el 1 de octubre de 1823, cuando la Asamblea ya contaba con representantes de todas las provincias, excepto Costa Rica.



gobierno compuesto por tres organismos: Legislativo (congreso federal y senado) Ejecutivo (presidente, vicepresidente y secretarios de despacho) y la Suprema Corte de Justicia.

También dictó medidas para la organización política estatal que debía ser compatible con la federal. En consecuencia, estaría compuesta por el poder Legislativo, un Consejo Representativo, el poder Ejecutivo (Jefe de Estado) y el Judicial. La Constitución fue sancionada el 22 de noviembre de 1824 y ratificada por el Congreso Federal en agosto de 1825.<sup>27</sup>

Por otro lado, la Comisión de Hacienda de la asamblea reconoció la importancia de la organización de las finanzas públicas para asegurar la existencia de la república. Además de la seguridad y defensa, “la hacienda es uno de los primeros elementos de su existencia; para que haya hacienda es necesario un sistema en que marchen a la par el orden, la economía, la claridad; al paso que la desaparición de la hacienda, repite la comisión, es el peor sistema de la ruina de Estados constituidos”.<sup>28</sup>

De ahí que la Constitución hiciera recaer en el Congreso las atribuciones relacionadas con el sistema de hacienda. Así, por ejemplo, le correspondía fijar los gastos de la administración general, decretar y designar rentas para cubrirlos y si no fueran suficientes, asignar cupos a cada Estado, según su población y riqueza. También podía decretar en casos extraordinarios, pedidos, préstamos e impuestos extraordinarios. Además, podía calificar y reconocer la deuda nacional, destinar fondos para su amortización y contraer deudas sobre el erario nacional.<sup>29</sup>

El Estado de Guatemala sancionó su propia Constitución en octubre de 1825. En lo que respecta a la cuestión hacendaria siguió los lineamientos trazados por la Constitución Federal y delegó en la Asamblea Legislativa determinar los gastos de la administración estatal y decretar los impuestos y contribuciones necesarios para cubrir éstos y su parte de los gastos de la administración federal. Las contribuciones directas serían repartidas igualmente entre los habitantes, en proporción a sus facultades, sin privilegios ni excepciones, de acuerdo con la población y riqueza de los departamentos del Estado. Las contribuciones e impuestos municipales serían decretados también por el Legislativo, quedando en manos de las municipalidades proponer arbitrios para cubrir necesidades territoriales.<sup>30</sup>

Después de una animada campaña presidencial, resultó electo primer presidente de la Federación el salvadoreño Manuel José Arce. En Guatemala, Juan Barrundia fue electo Jefe de Estado. La agitación que distingue a estos primeros años del régimen federal llevó a más de una crisis política. La más notable se dio entre los gobiernos federal y estatal en

---

<sup>27</sup> Woodward, Op. cit., p.29.

<sup>28</sup> Citado por Julio César Pinto Soria, “La independencia y la Federación, 1810-1840”, en *Historia General de Centroamérica*, T.III, Héctor Pérez Brignoli, editor del tomo (Madrid: FLACSO/Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993), p.105.

<sup>29</sup> Artículo 69 incisos 6-12, Constitución Federal de 1824.

<sup>30</sup> Artículos 94, 228 y 232 de la Constitución del Estado de Guatemala, 11 de octubre de 1825. Manuel Pineda de Mont, *Recopilación de leyes de la República de Guatemala*, T.II (Guatemala: Imprenta de la Paz, 1979), pp.261-262.

Guatemala, sede de ambos, provocada en buena medida por los conservadores, que protestaron por las medidas “radicales” de los liberales, como la imposición de nuevos impuestos y préstamos forzosos.<sup>31</sup>

En abril de 1826 Arce destituyó a Barrundia y el Vicejefe de Estado, Cirilo Flores, huyó a Quezaltenango desde donde trató de gobernar. Flores fue asesinado salvajemente por una muchedumbre, lo que acabó con el primer gobierno liberal. Le corresponde a Arce el dudoso honor de haber dado el primer golpe de estado de la época independiente, el 8 de octubre de 1826. Con el apoyo de Arce, Mariano de Aycinena, un conservador, asumió el control del Estado de Guatemala.

Desde El Salvador se inició un movimiento para derrocar a Arce. En este nuevo conflicto intervinieron fuerzas de El Salvador, Honduras y Guatemala, inaugurando así una nueva etapa de guerras civiles. Los años 1826-1829 fueron de ofensivas y contraofensivas. La facción liberal, con Francisco Morazán al mando, logró derrocar a los gobiernos conservadores de El Salvador y Guatemala en 1829. José Francisco Barrundia pasó a ocupar provisionalmente la presidencia de la Federación en abril de ese año. En Guatemala, la Asamblea eligió en agosto a Pedro Molina como Jefe de Estado. El gobierno de Molina fue transitorio pues fue destituido por Antonio Rivera Cabezas en marzo de 1830, inaugurando así un nuevo período liberal.

### **Los liberales en el poder: el gobierno de Mariano Gálvez en Guatemala**

Con Antonio Rivera Cabezas y la posterior elección de Mariano Gálvez para ocupar la jefatura del Estado guatemalteco, se inició el primer gobierno liberal del siglo XIX en el país. El gobierno de Gálvez (1831-1838) trató de implementar un programa de reformas con miras al desarrollo económico y social.

Durante su mandato, Gálvez promovió medidas que no fueron bien recibidas por las elites conservadoras. Así, la expropiación de los bienes eclesiásticos, la excomunión de las órdenes religiosas, la abolición del diezmo, la autorización del matrimonio civil y la legalización del divorcio fueron un balde de agua fría para la tradicionalmente poderosa Iglesia católica, un desafío a su influencia en todos los ámbitos. No es de extrañar que en el levantamiento de 1837, los párrocos estuvieran a la vanguardia del movimiento.<sup>32</sup>

Entre las medidas para fomentar el desarrollo del país se encuentran el incentivo del cultivo de la grana o cochinilla y del café, la construcción de caminos o la mejora de los existentes y la colonización por medio de la inmigración.<sup>33</sup> Quiso también poner en marcha un ambicioso plan educativo, cuyo propósito era universalizar la enseñanza primaria y volverla laica, que quedó sobre el papel pues encontró la oposición de la Iglesia católica, en ese entonces rectora de la educación en Guatemala. El programa educativo también encontró un valladar

<sup>31</sup> Woodward, Op. cit., pp.30-31.

<sup>32</sup> Ibid., p.52.

<sup>33</sup> “Mensaje del Jefe del Estado de Guatemala, doctor Mariano Gálvez, leído en la solemne sesión de apertura de las sesiones de la Asamblea Nacional Legislativa en el presente año de 1835”, *Anales de la Sociedad de Geografía e Historia* 2:2-2 (1925), p.181.

en el aspecto financiero pues debido a lo exiguo de los ingresos y a otras necesidades urgentes pasó a ocupar un segundo plano.<sup>34</sup> No obstante, esa tentativa sería utilizada más adelante contra el gobierno, pues se le hizo creer a la población que estaba dirigida a eliminar a indígenas y mestizos.<sup>35</sup>

Aunque se creía que Guatemala atravesaba un período de paz y tranquilidad, un movimiento de oposición empezó a crecer entre los sectores medios y bajos. La política fiscal, de la que nos ocuparemos adelante, había golpeado a la población, especialmente el impuesto denominado “capitación” que recordaba el tributo colonial.

Otra medida que vino a soliviantar el ánimo de las clases populares fue el requerimiento de mano de obra para mejorar y extender la red vial, necesaria para la expansión agroexportadora. La obligación de trabajar en caminos, aunque no era novedad, no fue bienvenida pues adquiría connotación de trabajo forzado para aquellos que no podían pagar el equivalente monetario de los tres días mensuales de trabajo requeridos por la ley.<sup>36</sup>

El factor desencadenante de los acontecimientos que finalmente llevaron a la caída del régimen liberal fue la epidemia de cólera que llegó al país a finales de 1836. Aunque inicialmente el gobierno tuvo éxito en la implementación de cordones sanitarios en la frontera con México, eventualmente la epidemia arribó a través de Belice. La población, predispuesta contra el régimen debido al cobro de la capitación, llegó a creer que el gobierno en lugar de purificar el agua (una medida para combatir el cólera) la estaba envenenando. El pánico se apoderó de las masas, especialmente en el oriente del país. Este fue el escenario en el cual surgió la revuelta encabezada por Rafael Carrera en 1837, que daría fin al régimen liberal.

## **El financiamiento de la Federación y del Estado de Guatemala**

Uno de los argumentos que se presentan al discutir el fracaso del proyecto federal, además de las circunstancias políticas exacerbadas por el enfrentamiento entre liberales y conservadores, consiste en señalar la incapacidad de la Federación para llevar a la práctica las medidas que le permitieran crear la base financiera necesaria para asegurar su existencia.

De hecho, una de las preocupaciones de la Asamblea Nacional Constituyente instalada en 1823 fue el sistema impositivo. La Asamblea tomó medidas de carácter provisional para asegurar los ingresos. Así, ratificó el cobro de la alcabala al 4 por ciento, suprimió la alcabala de viento y mantuvo los impuestos sobre el tabaco y la pólvora. Los ingresos del

---

<sup>34</sup> Ignacio Solís, *Memorias de la Casa de la Moneda y del desarrollo económico del país*, T.III-A (Guatemala: Ministerio de Finanzas, 1979), p.671. Solís señala que en el presupuesto de 1833 la suma asignada para Educación apenas era suficiente para sufragar los gastos de las escuelas de la capital.

<sup>35</sup> Woodward, Op. cit., p.53. La propuesta “occidentalización” de los indígenas era en realidad un proyecto asimilacionista.

<sup>36</sup> Ibid., pp.49-50.

monopolio del tabaco, alcabala marítima, correos y pólvora fueron las rentas que la Asamblea destinó al sostenimiento de la República.<sup>37</sup>

Sabiendo que los ingresos eran menores que los gastos, la Asamblea anunció en diciembre un programa de impuestos directos, basado en la capacidad de pago de los individuos. Todos los hombres tendrían que contribuir, excepto los miembros de órdenes religiosas dedicadas al trabajo social. El 12 de enero de 1824, la Asamblea publicó la ordenanza respectiva. La tarifa impositiva tenía varios rangos, desde cuatro reales anuales para sirvientes o trabajadores cuyas edades oscilaran entre los 18 y 50 años, hasta 20 pesos anuales para propietarios de grandes haciendas y casas comerciales. Un artesano pagaría 6 reales; un hacendado mediano, cinco pesos; un comerciante, 10 pesos; los vendedores de aguardiente cinco pesos y los de chicha, tres. Los profesionales (abogados, médicos, cirujanos) contribuirían con cinco pesos anuales y quienes vivían de sus rentas, con el 0.5 por ciento sobre sus ingresos.<sup>38</sup>

Esta ley no llegó a implementarse pues encontró resistencia entre los habitantes, que se negaron a ser censados (sin datos sobre los posibles contribuyentes no se sabría a cuánto ascenderían los ingresos) e incluso se registraron incidentes entre regidores y habitantes de la ciudad de Guatemala, por la resistencia de los últimos a ofrecer información. Después, las guerras civiles interrumpieron el proceso.<sup>39</sup> George A. Thompson, quien contó con el apoyo del presidente Arce para realizar su misión, no encontró entre la información que le entregó el Secretario de Hacienda ingresos provenientes de este impuesto. En su informe mencionó la alcabala, el tabaco y otros veintiséis impuestos vigentes en 1825.<sup>40</sup>

Los ingresos de las cuatro rentas asignadas a la República no llegaban completos o simplemente no llegaban, pues las autoridades locales cobraban los impuestos pero no los remitían a la caja central. En esos años recayó sobre Guatemala el financiamiento de la Federación.<sup>41</sup> Las penurias fiscales eran compartidas por todos los Estados (el caso extremo era Honduras) pues cada uno debía asegurar los fondos para mantener a flote su administración.

La práctica del préstamo forzoso se volvió común para satisfacer las necesidades más urgentes de la República. El primero ocurrió en 1823, cuando el gobierno federal necesitaba seis mil pesos para el equipamiento de la tropa que custodiaría los puertos del Atlántico. Ciento nueve comerciantes guatemaltecos contribuyeron con diversas cantidades para cumplir con el requerimiento.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Rodríguez, Op. cit., p.202. La renta del tabaco había sido uno de las principales fuentes de ingreso durante el período colonial pero entre los años 1821-1828 sufrió una caída estrepitosa. El dinero recibido en Guatemala se redujo de 438,349 pesos en 1821 a 83,016 pesos en 1828, una reducción cercana al 80 por ciento. Wortman (1982), Op. cit., p.238.

<sup>38</sup> Rodríguez, Op. cit., p.203; Robert S. Smith, "Financing the Central American Federation, 1821-1838" *Hispanic American Historical Review* 43:4 (1963), p.489.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p.218.

<sup>40</sup> Thompson, Op. cit., p.208. Sin embargo, Wortman señala que en el año 1825 se recolectaron 3,547 pesos en el interior de Guatemala. Wortman (1982), Op. cit., p.332, nota 19.

<sup>41</sup> Smith, Op. cit. p.488.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.494.

El gobierno federal hizo valer el mandato constitucional sobre la asignación de cupos para cubrir los gastos de la República en 1825, pues previó un déficit de más de un cuarto de millón de pesos. En consecuencia se hizo un cálculo de los ingresos imponibles y se asignaron a las provincias los cupos respectivos, que fueron desestimados por los gobiernos estatales, aduciendo escasez de fondos.<sup>43</sup>

El gobierno del Estado de Guatemala también solicitó préstamos forzosos. Por ejemplo, en 1824, el Consulado de Comercio se encargó de recolectar un préstamo patriótico de 21 mil pesos destinados a cubrir los gastos de la guarnición de la Ciudad de Guatemala y en febrero de 1825, Barrundia obtuvo 80 mil pesos de las principales familias de la ciudad.<sup>44</sup>

Guatemala utilizó otro recurso, las bebidas embriagantes (aguardiente y chicha) y sacó a subasta las licencias para la venta de las bebidas. Por otro lado, se abrieron tantos puestos de venta como cada población lo permitiera, es decir, en los pueblos con un alto consumo de ambas bebidas.<sup>45</sup>

Barrundia, quien había cumplido con entregar los productos de la renta de tabaco al gobierno federal, dejó de hacerlo a mediados de 1826. No era el primer gobierno estatal que había incurrido en esa práctica pero en el caso de Guatemala fue decisivo pues provocó la caída de su gobierno y marcó el inicio de la guerra civil de 1826-1829.<sup>46</sup>

El gobierno federal, debido a la precariedad de sus rentas, recurrió a la firma inglesa Barclay, Herring & Richardson, como agente para captar un préstamo de siete millones de pesos, de los cuales la Federación sólo recibiría cinco. Para mala suerte del gobierno, el mercado de bonos de Londres colapsó llevando a la quiebra a la casa de contratación. En última instancia, la Federación sólo recibió 328,316 pesos y contrajo una deuda por un millón.<sup>47</sup>

El único impuesto que aún proveía de fondos a los gobiernos federal y estatal era la alcabala. No obstante, en los primeros años de la Federación (1823-1826) el gobierno no percibió los recursos esperados, debido sobre todo al contrabando y al soborno en las aduanas. La Gráfica 3.1 compara los ingresos aduanales y el comercio estimado, que incluye la suma de importaciones y exportaciones. La ironía, como señala Wortman, era que mientras la situación de los gobiernos se tornaba más precaria, el comercio florecía en Guatemala y El Salvador, gracias a los precios del añil y a la expansión de la cochinilla. “La fragilidad del gobierno había alcanzado tal punto que el comercio podía prosperar en la sede del gobierno sin contribuir sustancialmente con los gastos de mantenimiento de la administración”.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Ibid., pp.495-496.

<sup>44</sup> Ibid., p.494; Rodríguez, Op. cit., pp.220 y 227; Wortman (1982), Op. cit., p.240. La cifra no estaba fuera del alcance de las familias acaudaladas. Thompson hizo un inventario de 37 familias residentes en la ciudad de Guatemala, cuyo capital calculó en un millón y medio de libras esterlinas. Op. cit., p.144.

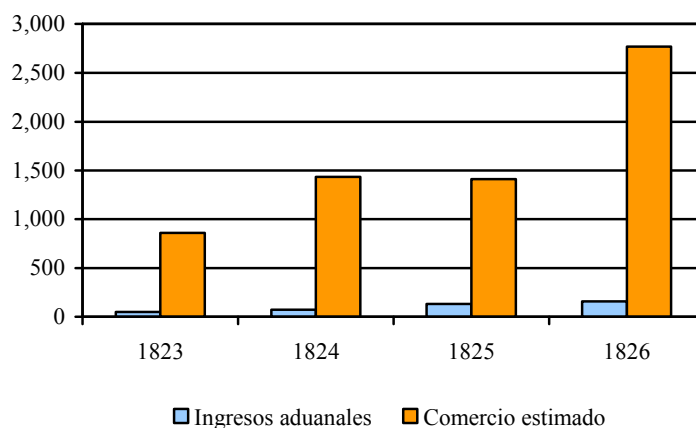
<sup>45</sup> González S., Op. cit., pp.113-114. Huelga decir que, con la excepción de la Ciudad de Guatemala, estos poblados eran mayoritariamente indígenas.

<sup>46</sup> Rodríguez, Op. cit., pp.228-229.

<sup>47</sup> Wortman (1982), Op. cit., pp.236-237.

<sup>48</sup> Ibid., p.242. Este *boom* económico no perduró. La producción anual de añil entre 1826 y 1830 decayó a un quinto de lo producido en 1824-1826. Ibid., p.249.

**Gráfica 3.1**  
**Centroamérica: ingresos aduanales y comercio estimado, 1823-1826**  
 (en miles de pesos)



FUENTE: Wortman (1982), Op. cit., p.241. Elaboración propia a partir de los Cuadros 13.3 y 13.4. En los años 1824-1826 el porcentaje de la alcabala de importación varió entre el 6 y el 10 por ciento. La alcabala de exportación se mantuvo al 2 por ciento.

En 1830, el Secretario de Hacienda, Mariano Gálvez, reconoció que las finanzas de la Federación estaban arruinadas no sólo por los gastos de guerra sino por la inobservancia de las leyes de parte de los Estados, a lo que había que agregar la administración deficiente de las rentas. Gálvez reportó que entre marzo de 1826 y abril de 1829, la administración de alcabalas había recibido la suma de 382,061 pesos, mientras que de abril de 1829 a marzo de 1830 habían ingresado 97,753 pesos. De esta cantidad, el 92 por ciento era producto de la alcabala de importación. Si a esta suma se agrega la producida por derechos de tesorerías y aduanas de los puertos, la suma se elevaba a cerca de 160 mil pesos.<sup>49</sup>

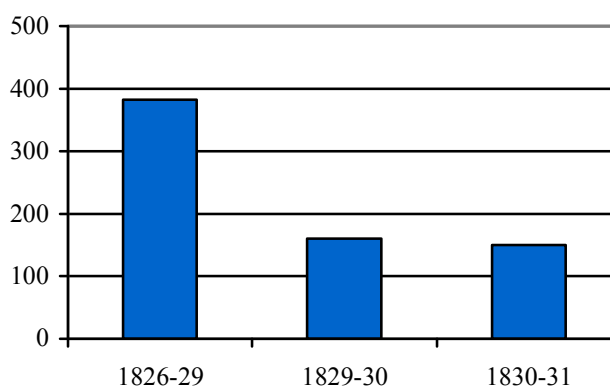
Los derechos de alcabala por importación variaban según el producto. Por ejemplo, los “efectos de algodón, puro o mezclado”, contribuían sobre el aforo del vista un 10 por ciento, excepto si provenían de “cualquier provincia de América independiente de España”, condición que reducía la alcabala al 6 por ciento. “Efectos de lino, seda y lanas, mercería; quinquillería y todos los demás sólidos y líquidos, 6 por ciento, y 4 si son frutos o manufacturas de América independiente”. En lo que a exportación se refiere, era libre la de todos los frutos y productos, excepto los metales preciosos (oro y plata) ya fueran labrados, acuñados o alhajas, que pagaban un 4 por ciento. El añil aforado a 25 pesos, pagaba por zurrón de 150 libras el 2 por ciento, mismo que se aplicaba a otros productos como el bálsamo, el balsamito y el cacao.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> *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...1830* (Guatemala: Imprenta Nueva, 1830), pp.2 y 12.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p.11.

Sin embargo, el Secretario reconoció que debido a los trastornos políticos y al desarreglo de administración, no era posible dar una idea del monto de lo importado y exportado y de los derechos que debería producir. A pesar de esto, el presupuesto federal que planteó suponía un ingreso por alcabala de 300 a 500 mil pesos,<sup>51</sup> una cantidad ilusoria si se tienen en cuenta los argumentos dados por el mismo Gálvez. La realidad se impuso, pues al año siguiente, el nuevo Secretario de Hacienda reportó un ingreso de 79,170 pesos por concepto de alcabala (el 84% correspondía a la alcabala por importación) cantidad que sumada al producto de las receptorías de los puertos dio un total de 150,189 pesos.<sup>52</sup> La Gráfica 3.2 resume los ingresos por alcabala para los años mencionados.

**Gráfica 3.2**  
**Producto de la renta de alcabala, 1826-1831**  
**(en miles de pesos)**



NOTA: La cifra acumulada de 1826-29 no incluye los productos de las receptorías internas (Gualán, Izabal y Costa Rica). Para esos años, el rendimiento promedio se sitúa alrededor de los 127 mil pesos.

FUENTE: *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...1830* (Guatemala: Imprenta Nueva, 1830), p.12; *Memoria que presentó al Congreso Federal de Centro América el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda del Supremo Gobierno de la República el 26 de marzo de 1831 en la legislatura ordinaria del mismo año* (Guatemala: Imprenta Nueva, 1831), Anexo 2.

Durante el gobierno de Mariano Gálvez se tomaron varias medidas para fortalecer la hacienda pública del Estado de Guatemala. Los ingresos por concepto de alcabala, tabaco, aguardiente y chicha eran los más importantes, aunque el contrabando tenía un impacto negativo en las rentas. También estaban los ingresos por papel sellado, comparativamente

<sup>51</sup> Ibid., p.12 y 22. El 60% del presupuesto estaba destinado al Despacho de Guerra.

<sup>52</sup> *Memoria que presentó al Congreso Federal de Centro América el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda del Supremo Gobierno de la República el 26 de marzo de 1831 en la legislatura ordinaria del mismo año* (Guatemala: Imprenta Nueva, 1831), Anexo 2.

inferiores.<sup>53</sup> Además, creó un sistema de contribución directa en donde se fijaban cuotas según la actividad económica y la capacidad de pago, que recuerda el decreto de la Asamblea Constituyente del 12 de enero de 1824 (véase *supra*).

La contribución de los indígenas era de dos pesos anuales, mientras que el resto de la población se dividía según su ocupación. En los extremos de la tarifa estaban los peones, que pagaban cuatro reales al año, y los grandes comerciantes, cuya contribución anual se fijó en 20 pesos. Las personas que percibieran rentas o salarios pagarían el 0.5 por ciento de sus ingresos. Los cirujanos, médicos y abogados pagaban lo mismo que un vendedor de aguardiente, cinco pesos. En los años fiscales de 1835 y 1836, el Estado de Guatemala recibió por este impuesto 183,933 y 181,033 pesos, respectivamente.<sup>54</sup>

Otra medida que puso en práctica el gobierno fue el reglamento para la administración de las rentas del Estado, que introdujo una tasa del 4 por ciento en las ventas y trueques de todos los frutos y efectos que se comerciaron en el territorio, con algunas excepciones: tejidos manufacturados en el país, la grana, los productos que no se hubieran cultivado hasta ese momento, y el café, añil, algodón y achiote cosechados por 10 años. Estaban libres del pago de alcabala los libros impresos, las máquinas y útiles para la agricultura, minería, artes y oficios.

La venta y trueque de bienes raíces, la imposición de censos y las ventas en almonedas y remates también pagaban alcabala. Se estableció una tarifa *ad valorem*, del 2 al 6 por ciento, según la naturaleza de la transacción. Por ejemplo, el 6 por ciento se aplicaba en el comercio de uno a otro pueblo, sobre todos los frutos que pagaban diezmo, con la excepción del ganado mayor, frijol y maíz. La alcabala de importación se mantuvo en el 2 por ciento, aunque si el bien cambiaba de manos pagaba más.<sup>55</sup> En 1835 se modificó el cobro de la alcabala interior, rebajándola al 4 por ciento, y se estableció una lista de efectos que debían pagarla según los aforos establecidos por el decreto.<sup>56</sup>

A pesar de las medidas que tomó el gobierno, los ingresos nunca fueron suficientes para cubrir los gastos. Mariano Gálvez lo reconoció en 1836: “Mis cálculos en materia de hacienda han fallado...”.<sup>57</sup> En agosto de ese año, el gobierno recurrió una vez más al cobro de una contribución directa o “capitación” que consistía en el cobro de 12 reales anuales a todos los varones comprendidos entre los 18 y los 46 años de edad. El Cuadro 3.1 resume los impuestos vigentes durante el gobierno de Gálvez.

Los últimos años del gobierno de Gálvez coincidieron con la caída de los precios internacionales del añil. Sin embargo, mientras que el precio del añil declinaba, el comercio de la cochinilla iba en aumento. El cultivo, localizado principalmente en los alrededores de

---

<sup>53</sup> El impuesto de papel sellado fue establecido por decreto legislativo del 30 de noviembre de 1829. Pineda de Mont, Op. cit., p.525.

<sup>54</sup> Wortman (1982), Op. cit., pp.255-256.

<sup>55</sup> Pineda de Mont, Op. cit., p.283. Decreto gubernativo del 28 de agosto de 1832.

<sup>56</sup> Ibid., p.299. Decreto legislativo del 14 de agosto 1835.

<sup>57</sup> “Mensaje del Jefe de Estado de Guatemala, doctor Mariano Gálvez, al abrirse las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa en 1836” *Anales de la Sociedad de Geografía e Historia* 2:2-3 (1926), p.315.



la ciudad capital, favoreció a los comerciantes y al propio gobierno, pues ambos redujeron su dependencia de El Salvador, el mayor productor de añil del área.

**Cuadro 3.1**  
**Principales impuestos y contribuciones durante el gobierno de Mariano Gálvez**

<b>Impuesto</b>	<b>Introducción</b>	<b>Descripción</b>
Alcabala	1832	Impuesto sobre las ventas y trueques de todos los frutos y efectos comerciales. Se aplicaba una tarifa <i>ad valorem</i> según la naturaleza de la transacción, del 2 al 6 por ciento. En algunos casos funcionó como arancel de importación.
Alcabala interior	1835	Estableció que el comercio de uno a otro pueblo pagara alcabala del 4 por ciento. Incluye una lista de los productos sujetos al impuesto.
Aguardiente	1832	Ratificó la venta de licencias para el expendio de la bebida y los remates al mejor postor.
Chicha	1832	La renta continuó bajo el sistema de licencias para la fabricación y venta de la bebida.
Contribución de caminos	1830	Todo vecino, entre los 15 y los 50 años de edad, estaba obligado a trabajar en caminos 3 días al año. Conmutable por dos reales por día.
Contribución directa	1830	Los indígenas pagaban dos pesos anuales. Los demás habitantes, según su actividad económica (desde 4 reales hasta 20 pesos).
Capitación	1836	Cada varón entre los 18 y los 46 años debía pagar 12 reales anuales (1 ½ pesos). En 1838 la suma se aumentó a 2 pesos anuales. Fue abolida en diciembre de 1839.
Contribución territorial	1832	Impuso una contribución de 4 reales por caballería. Reemplazó al diezmo.
Carne	1826	El impuesto, vigente durante el gobierno de Gálvez, era de 4 reales por res beneficiada.
Papel sellado	1829	El impuesto estuvo vigente durante el gobierno de Gálvez. El valor de los sellos y su uso fue reglamentado en julio de 1839.
Tabaco	1832	Declaró libre la siembra y exportación de tabaco, pero estableció que los puestos de venta serían rematados sobre una base de 10 pesos.

FUENTE: Manuel Pineda de Mont, *Recopilación de las leyes de Guatemala* (Guatemala: Imprenta de la Paz, 1869-1872), T.I, p.772; T.II, pp.163, 281, 283, 299, 467, 474-75, 483, 525; T.III, p.294. Contribución directa: Wortman (1982), *Op. cit.*, pp.255-256. Capitación: Gustavo Palma Murga y Arturo Taracena Arriola, “Apuntes generales sobre el proceso de desarrollo histórico de Guatemala relacionado con la generación de la riqueza”, en *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas* (Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas, 2004), p.80.

Como se ha visto, la Federación Centroamericana inició con debilidades financieras muy grandes, situación que no pudo solucionarse a pesar de los intentos de fortalecer los ingresos. La inestabilidad política, trasfondo de la crisis fiscal, contribuyó a que los intentos por cambiar la estructura tributaria fracasaran. De esa cuenta, la alcabala y los monopolios de aguardiente y tabaco continuaron siendo las principales fuentes de ingresos.

### **El proyecto liberal llega a su fin**

En el período en que Mariano Gálvez fue Jefe de Estado de Guatemala hubo una calma política relativa en el país, que no era ajena a los acontecimientos que agitaban la región. Francisco Morazán había consolidado los gobiernos liberales en las otras provincias de la República pero no había podido mantener la paz. Las guerras civiles habían continuado en El Salvador y Honduras. Costa Rica no escapó a esta tendencia y en 1835 tuvo su propio conflicto armado. En 1837 fue el turno de Guatemala.

La revuelta empezó en el oriente del país, bajo el mando de Rafael Carrera. El gobierno declaró la ley marcial y reprimió el levantamiento. La rebelión se había nutrido de varias fuentes: las más importantes fueron la implantación del impuesto de capitación, las políticas agrarias y de colonización y el ataque frontal al poder de la Iglesia católica. El detonante fue la epidemia de cólera. El gobierno de Gálvez cayó el 4 de febrero de 1838, cuando las tropas rebeldes, con Carrera y el liberal José Francisco Barrundia a la cabeza, tomaron la ciudad capital. Una vez derrocado el régimen de Gálvez, el más fuerte de la región, la Federación tenía los días contados.

Los departamentos de Sololá, Totonicapán y Quezaltenango, aprovechando las circunstancias, formaron el estado independiente de Los Altos, que como primera medida política se rehusó a pagar las exorbitantes contribuciones requeridas para el mantenimiento de las fuerzas armadas.<sup>58</sup>

Carrera, que se había retirado de la capital previo pago de 11 mil pesos (mil para él y los restantes para la tropa) reacomodó sus fuerzas y volvió a las armas. Esta vez, Francisco Morazán acudió al auxilio de los conservadores y enfrentó a Carrera. Mientras tanto, en mayo de 1838 el Congreso Federal declaró que los Estados podían organizarse como mejor les pareciera, conservando el sistema republicano y la división de poderes.<sup>59</sup> Nicaragua se había separado de la Federación el mes anterior.

Entre 1838 y 1840, Guatemala vivió en perpetuo estado de zozobra y guerra. Mariano Rivera Paz, un conservador, tomó el control del gobierno. Por medio de decreto emitido el 17 de abril de 1839, Guatemala se separó de la Federación y estipuló que las rentas federales pasaban a ser administradas por el Estado. En 1840, Carrera recuperó el Estado de Los Altos.

---

<sup>58</sup> Wortman (1982), Op. cit., pp, p.264.

<sup>59</sup> Ibid., p.265.

Los gobiernos conservadores de Honduras y Nicaragua, en enero de 1839, le declararon la guerra a El Salvador, cuyo Jefe de Estado era Morazán. Un golpe de estado lo derrocó en septiembre de ese año. Morazán invadió Guatemala por última vez en marzo de 1840. Fue derrotado por Carrera y obligado a huir a El Salvador.<sup>60</sup> Así se selló la suerte del proyecto federal y de los gobiernos liberales de la primera mitad del siglo diecinueve.

## **Características generales de la economía**

Guatemala empezó su vida independiente con una estructura económica exhausta. Los liberales, fieles a su ideario político, trataron de impulsar una nueva política económica orientada hacia la libertad de comercio, apoyaron la diversificación en la agricultura y favorecieron la actividad industrial, incluso tomando medidas proteccionistas que iban en contra de sus creencias. Sin embargo, la inestabilidad política (especialmente las guerras civiles durante 1826-1829), la debilidad de las instituciones y la crítica situación fiscal hicieron que estos esfuerzos fueran en gran medida inútiles.

A principios del siglo XIX, la gran mayoría de la población guatemalteca se dedicaba a la agricultura de subsistencia. La agricultura de exportación, limitada al añil, fue golpeada por la crisis de precios consecuencia de la entrada del colorante proveniente de Bengala (India) en el mercado internacional, mientras que en el ámbito doméstico las guerras civiles dificultaron su cultivo y comercialización.<sup>61</sup>

El ocaso del añil propició la búsqueda de un nuevo producto de exportación, la grana o cochinilla (un tinte de color rojo extraído de la cochinilla, insecto que se alimenta de cierto tipo de nopal) destinado a la industria textil europea. En la década de 1830 la producción de grana fue en constante aumento (de unas 70 mil libras en 1830 a 700 mil libras en 1835) y para 1837 ya era considerada el principal producto de exportación.<sup>62</sup>

La producción de grana se adaptó fácilmente a la estructura económica y de transporte que había heredado del añil. Las nopaleras se concentraban en los alrededores de la capital, Amatitlán, Petapa y la Antigua Guatemala. La grana no necesitaba una inversión fuerte y tenía un alto valor por unidad de volumen, además sus demandas de mano de obra eran reducidas. Al no requerir grandes cantidades de mano de obra evitó en buena medida el reclutamiento forzoso de indígenas. Los productores eran generalmente “poquiteros”, es decir, pequeños productores, que fueron la base del sistema productivo.

El gobierno de Mariano Gálvez entendía que la dependencia de un monocultivo era riesgosa, y de ahí que se dictaran leyes con el propósito de diversificar la agricultura y desarrollar la industria a través de diferentes tipos de incentivos. Por ejemplo, en julio de 1832, se dispuso que “todo plantío que no se hubiese conocido en el Estado, o cuyo cultivo no se hubiese practicado, y todo ramo nuevo de industria, quedan libres de cualquier impuesto y derechos

---

<sup>60</sup> Ibid., p.267.

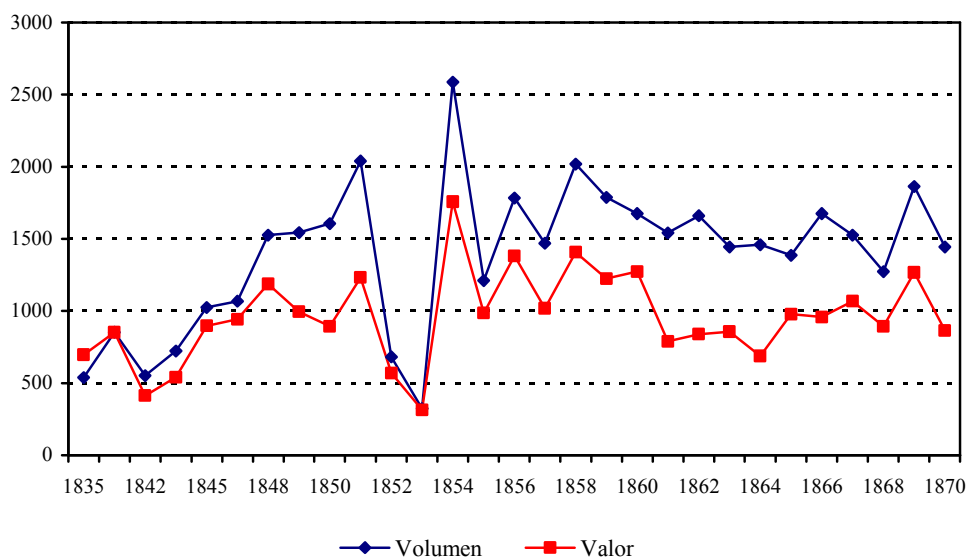
<sup>61</sup> Ibid., p.257.

<sup>62</sup> Ibid., p.258.

por el término de 10 años”.<sup>63</sup> Dos años más tarde, el gobierno ofreció 200 pesos al primer agricultor que cosechara 100 quintales de café y un incentivo similar se concedió a quienes de dedicaran al cultivo de “algodón de árbol”.<sup>64</sup>

Aunque algunos productores visionarios se dedicaron al cultivo del café, la grana dominaba el mercado de exportación de manera tal que la introducción de un nuevo cultivo no se consideró una prioridad. La Gráfica 3.3 ilustra el volumen y el valor de las exportaciones para el período 1835-1870.

**Gráfica 3.3**  
**Grana: volumen y valor de las exportaciones, 1835-1870**  
(miles de libras y miles de pesos)



NOTA: Cifras aproximadas. La caída en la producción de los años 1852-53 se debió a condiciones climáticas.

FUENTE: Elaboración propia basada en: Woodward, Op. cit., p.379; David McCreery, *Rural Guatemala, 1760-1940* (Stanford: Stanford University Press, 1994), p.[347].

La transición al siguiente monocultivo, el café, fue relativamente lenta. Paradójicamente, en la década de 1850 coincidieron el auge (2,587 millones de libras exportadas en 1854) y el inicio de la declinación de la grana, resultado de la competencia de las nopaleras de las islas Canarias y, a partir de 1858, de los colorantes sintéticos. La grana dejó de ser el motor de la economía nacional y para finales del siglo (1890) su exportación había cesado por completo.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Pineda de Mont, Op. cit., T.II, p.612.

<sup>64</sup> Solís, Op. cit., T.III-A, pp.666-667. Esta última medida se tomó pensando en el beneficio de la industria textil nacional pero para ese momento ya muchos tejedores habían quebrado debido a las importaciones inglesas.

<sup>65</sup> Woodward, Op. cit., p.379, Cuadro 11; McCreery, Op. cit., p.129.

### 3. El régimen conservador de Rafael Carrera

Los treinta años posteriores a la caída de Mariano Gálvez fueron dominados por la corriente conservadora. Aunque Rafael Carrera no gobernó durante todo ese período, la fuerza de su figura hace que se identifique este lapso con su nombre. El régimen atravesó diversas etapas. La primera se inicia con el triunfo de Carrera en 1838-1840 que coincide con el desmantelamiento de las reformas liberales; la segunda, a partir de 1849, es el momento de la estrecha alianza entre Carrera y los conservadores. Esta etapa empieza a cerrarse con la muerte del caudillo en 1865 y termina con el triunfo liberal de Miguel García Granados y J. Rufino Barrios en junio de 1871.<sup>66</sup>

Con el triunfo de Carrera se pusieron en marcha los mecanismos para asegurar que las peticiones que había planteado al comienzo de la revuelta se hicieran realidad. Estas demandas fueron: abolición del Código de Livingston, protección de la vida y de la propiedad, el regreso del arzobispo Casaus y la restauración de las órdenes religiosas, abolición del impuesto de capitación, amnistía para los conservadores exiliados en 1829 y respeto a las órdenes de Carrera, que adquirirían calidad de leyes.<sup>67</sup>

#### Los primeros años

La Asamblea Constituyente promulgó en diciembre de 1839 la Declaración de los Derechos del Estado y sus Habitantes. En este documento pueden encontrarse los elementos fundamentales del conservadurismo que imperó en los siguientes treinta años.<sup>68</sup> El Estado de Guatemala era libre, soberano e independiente; la religión oficial era la católica. El gobierno se instituyó para “asegurar a todos sus habitantes del goce de sus derechos, entre los cuales se enumeran principalmente la vida, el honor, la propiedad y la facultad de procurarse por medios honestos su bienestar; pero de ningún modo se establece para el interés privado, aprovechamiento personal, o bien exclusivo de ningún individuo, familia o clase particular”.

El pueblo del Estado, en toda la plenitud de su soberanía, solo tenía poder para hacer lo que era justo y conveniente para el bien común y no podría obrar en contra de los fines sociales. Además el documento declaraba que “aunque todos los hombres tienen por la naturaleza iguales derechos, su condición en la sociedad no es la misma, lo que depende de circunstancias que no es dado nivelar a ningún poder humano”. En consecuencia “para fundar y mantener el equilibrio social” era necesario proteger a los más débiles, quienes debido a su sexo, edad o capacidades no tenían la suficiente ilustración para conocer y defender sus derechos. De ahí que los indígenas, que aparentemente llenaban todos esos requisitos, podían esperar la protección tutelar del Estado.

---

<sup>66</sup> Jorge Luján Muñoz, *Breve historia contemporánea de Guatemala* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998), p.150.

<sup>67</sup> Woodward, *Op.cit.*, p.65. El Código de Livingston fue un intento de modificar el sistema judicial, que incluía el juicio por jurados. Introducido en 1834, su nombre deriva del código elaborado para el Estado de Louisiana, Estados Unidos, por E. Livingston y J. Bentham, en el cual se basó la versión guatemalteca.

<sup>68</sup> Wortman (1982), *Op. cit.*, p.134.

Las obligaciones de los ciudadanos respecto a los impuestos se definieron así: “todos igualmente están obligados a contribuir para los gastos públicos; mas las contribuciones deben ser generales, y calculadas de modo que cada cual concorra al sostén de la administración, según su respectiva posibilidad”.<sup>69</sup>

La primera década del gobierno conservador estuvo plagada de incidentes políticos. La implantación del nuevo régimen no se tradujo en paz y tranquilidad. En el ámbito regional, los ingleses, aprovechando la manifiesta debilidad de los gobiernos del área, fortalecieron o extendieron su presencia en la costa atlántica de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las relaciones entre Guatemala y El Salvador se vieron afectadas por el último aire del Morazanismo.<sup>70</sup>

En el ámbito local, estalló la rebelión de los Lucíos o rebelión de La Montaña (1847-1849) en el oriente del país, y en el occidente la región de Los Altos volvió a declararse independiente (1848-1849). Por otro lado, hubo un breve retorno de los liberales en 1848, que forzó el exilio de Carrera en la cercana Chiapas. La poca capacidad de los liberales para controlar los movimientos rebeldes fortaleció la imagen de Carrera como el líder que podía restaurar el orden. El caudillo regresó en 1849 y no volvió a marcharse. En el ínterin se había decretado la fundación de la República de Guatemala, el 22 de marzo de 1847.

## **La transición a la economía cafetalera**

En la década de mil ochocientos cincuenta entró en escena el café cuyo cultivo, a pesar de los incentivos de Gálvez, no se había extendido. Durante el gobierno de Rafael Carrera, el éxito de Costa Rica en el mercado internacional del café sirvió de aliciente para poner en marcha un plan de diversificación de cultivos que tenía al café como eje. A mediados del siglo, debido a la decadencia de la grana en el mercado de colorantes, el cultivo del café pasó a ser una verdadera necesidad.

Aquí cabe destacar que el Consulado de Comercio, restablecido en 1839, jugó un papel clave y sirvió para extender el dominio de las elites conservadoras sobre las actividades productivas. El gobierno de Carrera restableció el Consulado bajo los mismos términos en que había sido creado en 1793 dándole, en consecuencia, amplios poderes sobre el comercio, el transporte y la exportación, aunque su responsabilidad más importante fue la infraestructura (camino y puertos).<sup>71</sup>

Otra institución producto de las reformas borbónicas del siglo XVIII, la Sociedad Económica de Amigos del País, fue restablecida en 1840 y tuvo a su cargo la promoción del cultivo del café. Esta tarea se enmarcó en los principios fundacionales de la institución: encontrar y desarrollar nuevos medios para incrementar la producción, promover nuevos productos

---

<sup>69</sup> Decreto No.76 de la Asamblea Constituyente, 5 de diciembre de 1839.

<sup>70</sup> Woodward, Op. cit., pp. 157-158 y 231.

<sup>71</sup> Ibid., p.352.

industriales y agrícolas y elevar el nivel de vida de la población a través del desarrollo científico.<sup>72</sup>

En 1845, la Sociedad publicó un folleto que alentaba el cultivo del café y explicaba las condiciones básicas que garantizaban el éxito de su producción. A través de su periódico, la institución animó a los potenciales productores a dedicarse al cultivo del grano. Las actividades de promoción del café como sustituto de la grana fueron parte fundamental del trabajo de la Sociedad durante el resto del período conservador. Puede decirse que esta institución fue el brazo en el cual se apoyó el gobierno de Carrera para promover el cultivo del café.<sup>73</sup> En ese marco, el gobierno recurrió a medidas para impulsar el cultivo, que hasta ese momento había tenido un carácter experimental en Sacatepéquez, Guatemala y Chiquimula.

**Cuadro 3.2**  
**Café y grana: valor de las exportaciones 1856-1871**  
(en pesos)

Año	Grana	Porcentaje del valor total de las exportaciones	Café	Porcentaje del valor total de las exportaciones
1856	1,381,240	92	1,500	0.1
1857	1,017,270	78	1,700	0.1
1858	1,407,410	78	1,040	0.1
1859	1,222,680	80	4,680	0.3
1860	1,274,240	78	15,350	1
1861	788,630	71	53,110	5
1862	837,986	61	119,079	9
1863	855,838	57	199,830	13
1864	688,080	44	192,762	12
1865	975,933	53	265,404	14
1866	957,132	57	384,936	23
1867	1,068,047	54	415,878	21
1868	891,513	42	788,035	37
1869	1,266,613	51	790,228	32
1870	865,414	36	1,132,298	47
1871	876,025	33	1,312,129	49

NOTA: Porcentajes aproximados. Otros productos de exportación que no figuran en el cuadro: algodón, añil, cueros, azúcar, hule, zarzaparrilla y madera.

FUENTE: Elaboración propia a partir de, Woodward, Op. cit., p.379; McCreery, Op. cit., p.[347]; Solís, Op. cit., T.III-B, pp.844, 871-73 y 907.

<sup>72</sup> Ibid., p.353.

<sup>73</sup> Sanford A. Mosk, "Economía cafetalera de Guatemala durante el período 1850-1918" en *Economía de Guatemala en los siglos XVIII y XIX* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1974), pp.116-117.

En 1852, por ejemplo, urgió a las autoridades departamentales para que apoyaran el desarrollo del cultivo y anunció un sistema de premios para incentivarlo. En el mismo año, el café comenzó a figurar en las estadísticas de exportaciones con un valor de 690 pesos. Al año siguiente el gobierno cumplió su promesa y ofreció bonificaciones de 25 pesos por cada mil cafetos sembrados y listos para la cosecha, y de dos pesos por cada quintal de café exportado. Se establecieron plazos de seis años para el primer caso y de 10 para el segundo.<sup>74</sup>

Las exportaciones de café fueron subiendo en los siguientes años, de mil quinientos pesos en 1856 a 119,079 pesos en 1862, año en que alcanzó el 9% del valor total de las exportaciones, y continuaron aumentando hasta alcanzar más del millón de pesos en 1870, cuando el café desplazó a la cochinilla del primer lugar en las exportaciones, sitio en el cual se mantuvo por décadas. El Cuadro 3.2 (*supra*) compara el valor de las exportaciones de grana y café y muestra la sustitución paulatina de un producto por el otro.

El gobierno conservador, a pesar de sus esfuerzos de apoyo a la agricultura de exportación, no encontró la fórmula para satisfacer a esta nueva clase emergente. Con la expansión gradual del cultivo del café se fue constituyendo un grupo social dispuesto a defender sus intereses, que encontraría en la revolución de 1871 la respuesta a sus necesidades más urgentes: mano de obra para la cosecha y tierra apropiada para el nuevo cultivo.

### **El estado de la hacienda pública durante el período conservador**

La escasez de fondos no se solucionó con la llegada de los conservadores al poder. El Consejero Jefe del Estado, Mariano Rivera Paz, le informó a la Asamblea en julio de 1840 que el gobierno enfrentaba problemas para cumplir con sus compromisos de defensa y seguridad. Encontrar los fondos necesarios no era fácil pues se había suprimido la capitación y el pueblo rechazaba cualquier contribución directa. De esa cuenta, que el gobierno había tenido que recurrir a los préstamos forzosos y a las contribuciones especiales.<sup>75</sup>

La situación de las finanzas no podía ser muy diferente a la del año 1839, en el cual el Estado recibió el mayor porcentaje de los ingresos de las bebidas embriagantes, seguidos por los provenientes de la alcabala interior.<sup>76</sup> El Cuadro 3.3 demuestra la tendencia en la recaudación de los ingresos ordinarios recibidos por el Estado (128,261 pesos) y no incluye los esperados por la alcabala de importación y exportación, que podía proporcionar alrededor de 200 mil pesos más.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Solís, Op. cit., T. III-B, pp.932-933. De la misma manera, premió la exportación de azúcar con dos reales por arroba.

<sup>75</sup> Woodward, Op. cit., p.137.

<sup>76</sup> La alcabala interior, establecida en 1835 (véase *supra*) afectaba el comercio entre municipios. Las tasas del 2 y 4 por ciento dependían de la naturaleza del artículo objeto de la transacción.

<sup>77</sup> Woodward, Op. cit., p.405.



**Cuadro 3.3**  
**Principales fuentes de ingresos del Estado de Guatemala, 1839**  
(en pesos)

<b>Impuesto / Contribución</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Porcentaje</b>
Aguardiente y chicha	51,958	40.5
Alcabala interior (4% y 2%)	46,603	36.3
Carne	20,619	16.1
Papel sellado	7,264	5.7
Venta de tierras	1,817	1.4
TOTAL	128,261	100.0

FUENTE: Woodward, Op. cit., p.406. Elaboración propia a partir del Cuadro 21.

Hay que tener presente que la disolución de la Federación Centroamericana tuvo como consecuencia que los ingresos provenientes de las rentas designadas para su mantenimiento, entre ellas la alcabala marítima, pasaran a formar parte de las rentas de cada Estado. De esa cuenta, la alcabala marítima se convirtió en el ingreso tributario más importante del Estado de Guatemala. El desorden que imperaba en la administración de las rentas también contribuía a que los ingresos recibidos fueran menores que los esperados.

A finales de 1839 la Asamblea había recomendado la restitución de la capitación y la creación de un impuesto sobre la propiedad. También sugirió que se instituyeran tarifas proteccionistas para estimular la industria del país y que se abolieran los estancos de aguardiente y chicha. La capitación no se puso en práctica pero se autorizó un impuesto directo extraordinario aplicable sólo durante un año, que afectaba a los propietarios en proporción de su riqueza y específicamente dejaba fuera “a todas las otras clases”.<sup>78</sup>

La administración de rentas se organizó en 1840. Los ingresos ordinarios estaban constituidos por la alcabala marítima, la alcabala interior del 2% y 4%, los ramos de aguardiente y chicha, impuestos sobre papel sellado, carne y venta de tierras, el estanco de nieve y el asiento de gallos.<sup>79</sup>

En el período conservador era práctica usual recurrir a los préstamos “voluntarios” para cubrir las necesidades más urgentes. Por ejemplo, en 1839 se pidió a los vecinos de la ciudad de Guatemala, Antigua y Amatitlán una contribución de 7 mil pesos para el sostenimiento de la guarnición de la capital.<sup>80</sup> Dada la inestable situación política, buena parte del presupuesto y de los ingresos del gobierno, al igual que en el período liberal, se dedicó a los gastos de defensa.

<sup>78</sup> Ibid., p.407.

<sup>79</sup> Decreto No.26, 12 de noviembre de 1840.

<sup>80</sup> Decreto No.10, 23 de mayo de 1839.

La primera década del gobierno conservador coincidió con el auge de la cochinilla. Del comercio provendría entonces la mayor fuente de ingresos ordinarios del erario. Pero la perpetua necesidad de fondos que padecía el Estado provocó que se iniciara una relación perversa entre los derechos aduaneros (alcabala marítima) que el Estado debía percibir y los préstamos y anticipos que generalmente recibía del sector comercial. De ahí que los ingresos de alcabala se comprometieran a futuro, pues generalmente el Estado daba como garantía de los préstamos el derecho de alcabala de importación.<sup>81</sup> Por ejemplo, en 1844 el gobierno hizo un préstamo forzoso de 60 mil pesos, y aquellos ciudadanos que facilitaran cualquier cantidad al gobierno, recibirían como garantía “los impuestos sobre importación y exportación, con bonos emitidos para el pago del 80 por ciento de su valor nominal. Los bonos podían usarse en el pago de hasta un tercio de tales impuestos”.<sup>82</sup>

En la primera década conservadora, la legislación tributaria giró en torno a los impuestos que más ingresos proveían al fisco, es decir alcabala y aguardiente. Por ejemplo, se dictaron medidas para gravar los productos extranjeros y se establecieron impuestos a los alambiques y a las fábricas de destilación.<sup>83</sup> En 1845 el gobierno gravó la cochinilla con un impuesto de exportación, con lo que se volvió la fuente individual más importante de ingresos.<sup>84</sup> En 1849 se puso en práctica una modalidad de alcabala, denominada “subvención de guerra”, que gravó con cuatro reales cada maquila de harina y cada res beneficiada, y con ocho reales el bulto de efectos extranjeros y la carga de sesenta libras de cacao cosechado en el país.<sup>85</sup> Se crearon nuevos impuestos (expedición de pasaportes, por ejemplo) y se restablecieron otros, como el estanco de nieve, la alcabala de carnes, el peaje y el estanco de tabacos.<sup>86</sup>

Respecto a las bebidas embriagantes, el gobierno mantuvo una postura ambivalente: por un lado, promovió la legislación que castigaba la ebriedad, y por el otro, hizo esfuerzos para perseguir el contrabando y la producción clandestina pues ambas actividades restaban ingresos al fisco.<sup>87</sup>

## La consolidación del régimen

En la segunda mitad del siglo XIX siguió reinando la agitación política en Centroamérica. Dos hechos, sin embargo, definieron las relaciones entre los países de la región en los años cincuenta. El primero terminó de consolidar la figura de Rafael Carrera en el ámbito político local y en el centroamericano. El segundo, daría a la región cierto sentido de unidad nacional.

---

<sup>81</sup> Daniele Pompejano, *La crisis del antiguo régimen en Guatemala, 1839-1871* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1997), p.3.

<sup>82</sup> Woodward, Op. cit., p.165. Para una descripción de los términos en que se establecía el juego préstamos/bonos deducibles del pago de alcabala, véanse las pp.165-166.

<sup>83</sup> Pineda de Mont, Op. cit., T.II, pp.302, 304, 305, 308, 482, 490, 498.

<sup>84</sup> Woodward, Op. cit., p.380.

<sup>85</sup> Pineda de Mont, Op. cit., T.II, p.311.

<sup>86</sup> Ibid., T.I, p.183; T.II, pp.302, 306, 480, 492.

<sup>87</sup> González S., Op. cit., pp.127-128.

El regreso de Carrera en 1849 provocó que los liberales, que habían ejercido un gobierno efímero, salieran al exilio. El mismo año, los liberales hondureños, nicaragüenses y salvadoreños formaron la Representación Nacional con el propósito de defenderse de las agresiones inglesas y acabar con el régimen conservador de Guatemala. A principios de 1851, las fuerzas combinadas invadieron el territorio guatemalteco sólo para ser derrotados por Carrera en la batalla de La Arada.<sup>88</sup> La victoria le sirvió a Carrera para afianzarse en el poder, posición que se vio reforzada por la derrota de los gobiernos liberales de El Salvador y Honduras.

El segundo evento fue propiciado por los liberales nicaragüenses, que buscaron la ayuda de los filibusteros norteamericanos para inclinar a su favor la guerra interna que sostenían con los conservadores. William Walker intentó usurpar el poder en Nicaragua, con planes de extenderse a todo el istmo cuando comprendió la importancia de la región en el comercio interoceánico. Esta aventura del filibustero llevó al mayor esfuerzo conjunto que haya hecho Centroamérica en la defensa de su territorio. La derrota de Walker (1857) marcó el comienzo de una era de paz relativa en la región y ungió a Rafael Carrera como el caudillo más poderoso del istmo.

En el ámbito doméstico, después de la victoria de La Arada no hubo quién le hiciera oposición a Carrera. En octubre de 1851, el caudillo fue electo presidente de la república y tres años más tarde fue nombrado presidente vitalicio. En octubre de 1852 se firmó un concordato con la Santa Sede que reafirmó el poder de la Iglesia católica en el país. En el documento el gobierno se comprometió a mantener el diezmo y a “obligar autoritativamente a él”.<sup>89</sup> El concordato fue la base de las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado guatemalteco en los siguientes 20 años y devolvió a la Iglesia la posición que había tenido en la época colonial.

En cuanto a ingresos fiscales ordinarios, la alcabala marítima siguió siendo el principal gravamen, seguido de las rentas producto del monopolio de bebidas embriagantes y la alcabala interior. En 1855, la combinación de ambas rentas equivalía al 87 por ciento del total de los ingresos del Estado.<sup>90</sup> En 1860, para un ingreso total aproximado de 850 mil pesos, se calculó la parte proporcional de las diversas rentas (véase Gráfica 3.4) que confirma el predominio de la alcabala marítima y de las bebidas embriagantes en los ingresos del Estado, tendencia que se mantuvo hasta el final del período conservador.

La cochinilla, como se ha dicho, era la principal fuente de los recursos del sector comercial, que luego realizaba adquisiciones en el extranjero para introducirlas en el país. De esta mercadería provenía la alcabala marítima, fuente indiscutible de ingresos ordinarios para el fisco.<sup>91</sup>

Sabiendo que la alcabala marítima era su principal renta, el gobierno introdujo cambios en los aranceles en 1855 que tuvieron un impacto positivo en los ingresos en ese año pero que

---

<sup>88</sup> Luján Muñoz (1998), Op. cit., p.160.

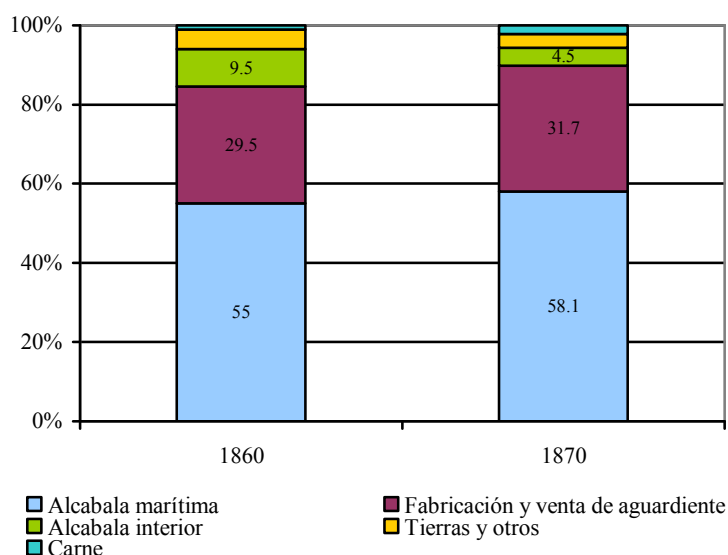
<sup>89</sup> Ibid., p.162.

<sup>90</sup> Pompejano, Op. cit., p.173.

<sup>91</sup> Ibid., p.15.

tendieron a disminuir en los siguientes.<sup>92</sup> El alza en los aranceles llevaría a los importadores a introducir sus mercaderías por otros puertos.<sup>93</sup>

**Gráfica 3.4**  
**Ingresos ordinarios de Guatemala, 1860 y 1870**  
 (en porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia a partir de Pío Casal [Enrique Palacios], *Reseña de la situación general de Guatemala, 1863* (Guatemala: Academia de Geografía e Historia, 1981), p.66; Solís, Op. cit., T.IV, p.1333.

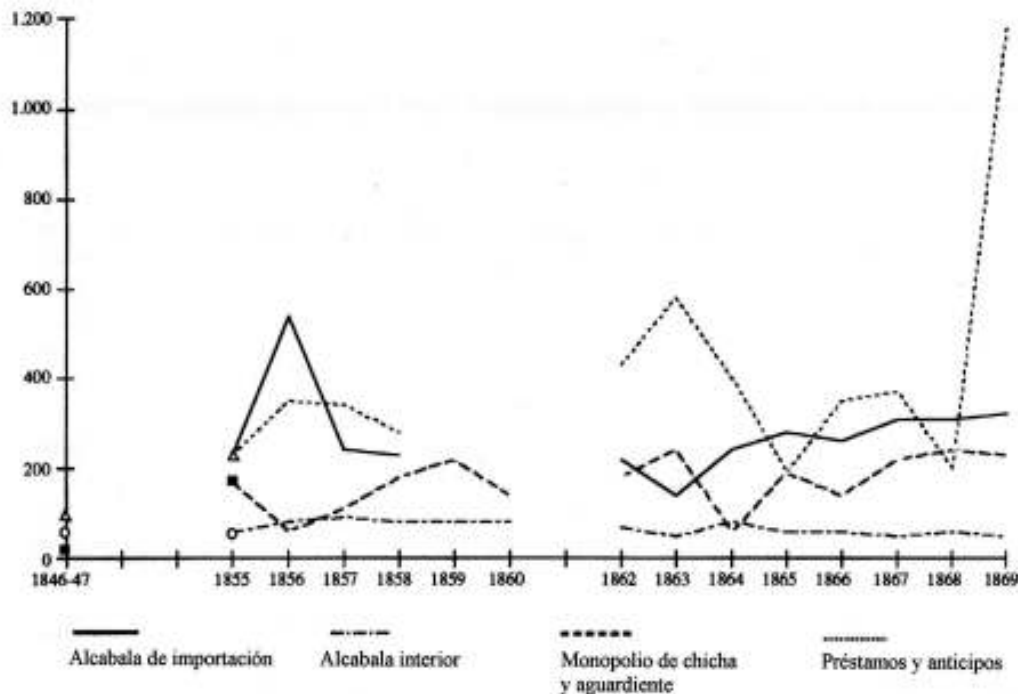
La Gráfica 3.5 ilustra el origen y los ingresos percibidos por el fisco en el período 1855-1869. Al observar la gráfica, resulta evidente que los ingresos ordinarios del Estado no eran suficientes para cubrir sus necesidades fiscales. De ahí que se recurriera a los préstamos y anticipos, “sumas que los comerciantes o titulares de concesiones de los servicios de cobro anticipaban, descontándolas luego de los derechos que se acumulaban ya sea en razón del ingreso de mercaderías (en este caso eran anticipos sobre las alcabalas) o de la concesión de monopolios exclusivos otorgados (por ejemplo el de la fabricación y venta de licores)”.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Pineda de Mont, Op. cit., p.318.

<sup>93</sup> Pompejano, Op. cit., p.19.

<sup>94</sup> Ibid., p.23.

**Gráfica 3.5**  
**Ingresos de la Secretaría de Hacienda, 1855-1869, según los ramos más importantes**  
**(en millares de pesos)**



FUENTE: Daniele Pompejano, *La crisi dell'ancien régime in America Centrale, Guatemala 1839-1871* (Milan: FrancoAngeli, 1993), p.37. El autor se basó en los estados de los ingresos y egresos de las administraciones de aduanas, de las ventas y de la Tesorería pagadora, publicados en la *Gaceta de Guatemala*, varios años.

En el caso del aguardiente, la creación de la Compañía General de Aguardientes de Guatemala en 1866 vino a consolidar un proceso que se había gestado en los años cincuenta, cuando la Compañía Larraondo y Samayoa se involucró en la venta de las bebidas embriagantes.

En 1855, respondiendo a una solicitud del gobierno, Larraondo y Samayoa le prestó 200 mil pesos, y a cambio consiguió el monopolio de la venta de aguardiente y chicha en seis departamentos del país hasta 1858. La incapacidad del gobierno para cumplir con el pago de la deuda extendió el período del contrato hasta 1866. En ese año se fundó la Compañía de Aguardientes, entre cuyos socios se encontraban José Tomás Larraondo y José María Samayoa, hijo. La Compañía solicitó, y le fue concedido, el monopolio de la venta de aguardiente y chicha en todo el territorio por cinco años, a razón de 200 mil pesos anuales.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> González S., Op. cit., pp.139, 142 y 146. Para entender la dimensión del negocio puede ser ilustrativo señalar que en los seis departamentos (Guatemala, Amatitlán, Escuintla, Sacatepéquez, Chimaltenango y Santa Rosa) las bases del remate anual de los estancos de aguardiente y chicha eran de 168 mil pesos.

Las campañas militares locales y regionales de los años cincuenta acabaron con los recursos financieros del Estado. Estas condiciones políticas incidieron directamente en el manejo de las rentas y lo obligaron a echar mano de los préstamos forzosos, primero, y del “préstamo por suscriptores”, después, que coincidió con el aumento de los intereses del 6 al 12 por ciento anual que el Estado fijó para los préstamos.<sup>96</sup>

Alrededor de los gastos militares giraba la explicación del déficit presupuestario y la necesidad de percibir anticipadamente los derechos por algunas rentas. Así lo reconoció Rafael Carrera en 1863:

... las erogaciones considerables que ha habido necesidad de hacer para el sostenimiento y equipo del Ejército expedicionario en Honduras y El Salvador, han obligado al gobierno a destinar casi exclusivamente, a ese preferente objeto, la parte de las rentas que no está comprometida a la amortización del crédito público. Ha sido también necesario percibir anticipadamente los rendimientos de algunos ramos, lo que hace que el presupuesto que os será presentado aparezca un déficit que es necesario llenar...<sup>97</sup>

El déficit financiero llevó a la discusión de una contribución directa de “dos pesos por millar sobre todo haber y caudal cuyo valor no baje de dos mil pesos y del 4% sobre todo sueldo, asignación, emolumento o beneficio que rinda los doscientos pesos anuales para arriba”. Aunque la ley se aprobó, en 1864 aún no era operativa.<sup>98</sup>

El gobierno conservador no encontró una solución de largo plazo a la crisis fiscal y financiera. Ante la imposibilidad de recurrir a la contribución directa, finalmente se decidió por el endeudamiento externo. En 1869 se llegó al fin de la negociación, que había iniciado en 1863, de un préstamo por medio millón de libras esterlinas. Reducidos los gastos contractuales, las comisiones y seguros y el costo del transporte, la Tesorería recibiría 307,938 libras esterlinas (1,551,037 pesos), deuda que tendría que cubrirse en los próximos diecinueve años.<sup>99</sup> Si volvemos a la Gráfica 3.5, se puede apreciar el impacto del préstamo sobre los ingresos. El préstamo sirvió al gobierno para cancelar sus deudas más urgentes y liberar la alcabala de gravámenes futuros.<sup>100</sup> La comunicación que el cónsul británico envió al Ministerio de Relaciones Exteriores de su país resume la situación poco halagüeña de las finanzas para los años siguientes:

Se espera que este alivio de las dificultades pecuniarias no sea temporal, aunque debe admitirse que los términos del préstamo provocan la duda sobre su beneficio... El gobierno tendrá que remitir anualmente a Londres alrededor de 250,000 pesos durante los próximos 19 años, una carga muy pesada para los ingresos de la república que no exceden los 700,000 pesos...<sup>101</sup>

En síntesis, en este período los impuestos al comercio exterior (alcabala marítima) y los ingresos provenientes de los monopolios fueron las fuentes más importantes de ingresos tributarios. Sin embargo, la suma de los recursos obtenidos no era suficiente para cubrir las

---

<sup>96</sup> Pompejano, Op cit., p.26.

<sup>97</sup> Citado por Pompejano, Ibid., p.31.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid., p.44.

<sup>100</sup> Ibid., p.47.

<sup>101</sup> Ibid.

necesidades de la administración y, en consecuencia, el gobierno se valió continuamente de las contribuciones de los ciudadanos, que si bien se planteaban con carácter temporal, en la práctica se volvieron recurrentes. Adicionalmente, el endeudamiento externo continuó siendo una fuente importante para el financiamiento del Estado de Guatemala. Las finanzas públicas sirvieron durante gran parte de este período para cubrir el costo de guerras y enfrentamientos, lo cual disminuyó las posibilidades de que los ingresos tributarios se invirtieran en la mejora de las condiciones del país.

### **El final de una era**

Tras la muerte de Carrera en 1865 lo sucedió en el poder Vicente Cerna, designado a la presidencia. En 1869 Cerna inició su segundo mandato, que coincidió con nuevos signos de agitación política en el occidente del país. Este movimiento era una respuesta al estancamiento que no había permitido la modernización económica. La hegemonía conservadora había tenido un precio.

La paulatina sustitución de la cochinilla por el café como principal producto de exportación puso en evidencia una serie de carencias que era necesario subsanar. La cochinilla requería poca mano de obra, se producía alrededor de la ciudad capital y no requería mayores inversiones en el transporte que se hacía por medio de mozos o mulas, para lo cual los caminos de herradura eran suficientes. Por el contrario, el cultivo y la comercialización del café a gran escala requería de grandes cantidades de mano de obra, mejores condiciones para el transporte y del acceso al crédito. De ahí se entiende que sea en los departamentos del occidente del país, los cafetaleros, donde surgió el movimiento de insurrección que pondría fin a los treinta años de gobierno conservador.

## **4. Los regímenes liberales del siglo XIX**

El movimiento insurgente de 1869, liderado por Serapio Cruz y J. Rufino Barrios, no llegó a su fin con la muerte del primero en enero de 1870. Vicente Cerna creyó que la agitación política terminaría con la continuación del estado de sitio, el encarcelamiento y el exilio de algunos líderes de la oposición liberal. No fue así. En el caso de Miguel García Granados, el exilio fue aprovechado para poner en marcha un nuevo esfuerzo armado, más ordenado que el de Cruz, cuyo objetivo era derrocar al régimen.

En agosto de 1870 se supo en la capital que García Granados se encontraba en la frontera mexicana y había unido fuerzas con Barrios.<sup>102</sup> La oposición también creció en la ciudad de Guatemala, el centro político e intelectual del país. Los jóvenes liberales, que se habían educado en las aulas universitarias bajo el espíritu del positivismo, se dieron a la tarea de criticar al gobierno. En los círculos de la Sociedad Económica de Amigos del País se había venido señalando la poca capacidad del régimen para adaptarse a las circunstancias que el

---

<sup>102</sup> Wayne W. Clegern, *Origins of Liberal Dictatorship in Central America, Guatemala 1865-1873* (Niwot: University of Colorado Press, 1994), p.104. El gobierno de Cerna había suspendido las garantías constitucionales el 8 de mayo de 1869.

progreso exigía. Fieles a su ideología, los liberales argumentaban que el progreso era la clave para que el país saliera de su estancamiento. Así, el mejoramiento de los medios de comunicación, la expansión de la agricultura, la educación primaria y el crecimiento del mercado interno deberían ser temas prioritarios. La única explicación del atraso en que se encontraba el país era “la indiferencia en materia de progreso”.<sup>103</sup>

En marzo de 1871, Barrios, acompañado de alrededor de 30 hombres, cruzó la frontera en Tacaná. La insurrección había empezado. El plan de García Granados y Barrios consistía en tomar la capital del país lo más pronto posible. De hecho, la campaña militar duró sólo tres meses y respondió al plan de García Granados: “una unidad militar pequeña y bien armada, con una excelente red de espías y una campaña propagandística que hiciera un llamamiento a la democracia y la modernización, podría ser más hábil y derrotar rápidamente al régimen”.<sup>104</sup>

La estrategia de García Granados fue ejecutada por Barrios en las montañas de San Marcos y los pueblos de los alrededores. Fue precisamente en el pueblo de San Marcos donde García Granados lanzó su Manifiesto del 8 de Mayo, en el que justificó el movimiento insurgente contra Cerna y delineó las reformas que debían ponerse en marcha una vez derrocado el régimen.

El documento abogaba por la instalación de un régimen constitucional, la libertad de prensa, la reorganización y profesionalización del ejército y la generalización de la educación pública. También quería “que la hacienda pública se arregle y el sistema de impuestos se modifique. Existen contribuciones onerosas que pesan de preferencia sobre los pobres y desgraciados. Estas deben desaparecer y sustituirse con otras más económicas y mejor repartidas”. Proponía además la abolición de los monopolios, especialmente del aguardiente, por “inútiles y ruinosos que son a la agricultura y el comercio”.<sup>105</sup>

El gobierno había hecho alguna oposición al movimiento insurgente, que para ese entonces contaba con alrededor de 300 hombres regulares. El enfrentamiento que inclinó la balanza hacia el movimiento revolucionario tuvo lugar en Laguna Seca (Quiché) a finales de mayo, cuando los rebeldes derrotaron al ejército gubernamental. De ahí, los insurgentes se movieron hacia Chimaltenango, en donde el 3 de junio proclamaron el Acta de Patzicía, con la cual pretendían dar legitimidad al gobierno que deseaban implantar. En el acta se nombró presidente provisorio a Miguel García Granados y se le concedieron las facultades para instalar un nuevo gobierno bajo los términos proclamados en el Manifiesto del 8 de Mayo. Inmediatamente, varios pueblos se adhirieron a la proclama, que ayudó a fomentar la imagen de un respaldo más amplio hacia el movimiento insurgente.<sup>106</sup>

Vicente Cerna decidió ponerse al frente del ejército y enfrentó a los rebeldes en Tierra Blanca (Totonicapán) el 23 de junio, en donde fue derrotado. La tropa comandada por García Granados y Barrios se dirigió a la ciudad capital. El último combate entre gobierno e

---

<sup>103</sup> Ibid., pp.107-108.

<sup>104</sup> Ibid., p.110.

<sup>105</sup> *El Boletín Oficial*, No.1, 11 julio 1871, p.1.

<sup>106</sup> Clegern, Op. cit., pp.114-115.



insurgencia, en las cercanías de Mixco, tuvo como consecuencia la derrota de Cerna, quien huyó hacia El Salvador. A instancias del Ayuntamiento de la ciudad de Guatemala, una comitiva encabezada por el mariscal de campo José Víctor Zavala salió al encuentro del ejército triunfador con el propósito de pactar la ocupación pacífica de la capital y el cambio de gobierno, el 30 de junio de 1871.<sup>107</sup>

### **El gobierno de Miguel García Granados, 1871 – 1873**

Con el triunfo del movimiento insurgente se inició en Guatemala una etapa de transformaciones para afianzar el nuevo régimen. García Granados y Barrios representaban dos sectores económicos, uno tradicional y otro emergente. El primero provenía de una familia de comerciantes, mientras que el segundo era terrateniente y productor de café en el occidente del país. El nuevo gobierno tenderá a conciliar los intereses de ambos grupos pero se inclinará a solucionar las necesidades del grupo cafetalero.

Esas intenciones se perfilan en el Decreto No.1 (10 de junio de 1871) del presidente provisorio García Granados, quien en plena campaña insurgente autorizó la habilitación del puerto de Champerico, salida natural de la producción cafetalera del occidente del país.<sup>108</sup> Esta medida sería la primera de muchas puestas en práctica para facilitar la completa aunque tardía incorporación del país al mercado mundial por medio de una economía de exportación basada en el café.

Una vez alcanzada la victoria, Barrios se retiró a Quezaltenango en julio, en calidad de Comandante General de Occidente, pero fue llamado para sofocar un levantamiento de tendencia conservadora en el departamento de Santa Rosa.<sup>109</sup> Restablecido el orden, Miguel García Granados convocó a la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1871, que se instalaría en marzo de 1872.<sup>110</sup> También en diciembre, mediante el Decreto No.43, suprimió el diezmo eclesiástico. El gobierno ofreció proveer a la Iglesia católica con la suma 20 mil pesos anuales, adicionales a los cuatro mil establecidos por el Concordato de 1852. La cantidad total estaría respaldada por el 0.5 % del impuesto de alcabala.<sup>111</sup>

El año siguiente, García Granados llamó a Barrios para que ocupara provisionalmente la presidencia mientras él, a pesar de su avanzada edad, se hacía cargo de sofocar otras rebeliones en el oriente del país. En esos períodos de gobierno, Barrios promulgó la legislación que nacionalizó las propiedades de la Iglesia católica, declaró la libertad de cultos, exclaustró las órdenes religiosas y suprimió el fuero eclesiástico.<sup>112</sup>

En otras palabras, Barrios promovió la reforma eclesiástica que se tradujo en la eliminación del poder secular de la Iglesia católica y la separación entre Iglesia y Estado. Nada de esto

---

<sup>107</sup> Ibid., p.120.

<sup>108</sup> *El Boletín Oficial*, 11 julio 1871, p.4.

<sup>109</sup> *El Boletín Oficial*, 4 agosto 1871, p.2. El país se dividió en cuatro comandancias militares.

<sup>110</sup> Decreto No.38, 11 diciembre 1871. *El Boletín Oficial*, 24 diciembre 1871, p.1

<sup>111</sup> Clegern, Op. cit., p.129.

<sup>112</sup> Ibid., p.133. El fuero eclesiástico era una “corporación clerical”. Durante el gobierno de Carrera llegó a tener mucho poder y considerables prerrogativas. Woodward, Op. cit., p.261.

fue gratuito: “Para lograr las reformas exigidas por la producción cafetalera, Barrios, como líder del nuevo sector económico emergente, necesitaba abolir la influencia política y el poder económico de la poderosa Iglesia guatemalteca”.<sup>113</sup> Además, estas medidas significaban una disputa de poder con García Granados, más moderado en su relación con la Iglesia.

Mientras estos sucesos tenían lugar, la Asamblea Constituyente no lograba ponerse de acuerdo. En septiembre de 1872 dio a conocer un proyecto de constitución que fue desechado inmediatamente y en noviembre empezó el debate de uno nuevo.<sup>114</sup> Los diputados se habían dividido en dos facciones: los centralistas, partidarios de un “gobierno fuerte”, y los demócratas, que favorecían una administración con poderes equilibrados.<sup>115</sup>

En ese marco y como producto del enfrentamiento ya no disimulado entre Barrios y García Granados, éste renunció a su cargo ante la Constituyente y le delegó el poder para que procediera a la elección de un nuevo presidente de la república.<sup>116</sup> La Asamblea no aceptó su renuncia y le dio un voto de confianza para que siguiera ejerciendo el cargo hasta que, con arreglo a la Constitución, se eligiera a la persona que lo sustituyera en el poder ejecutivo.<sup>117</sup>

Después de la convocatoria a elecciones que Miguel García Granados hizo en marzo de 1873, los días de la asamblea estaban contados: tras declarar presidente electo a J. Rufino Barrios, el 7 de mayo del mismo año,<sup>118</sup> sólo quedaba darle posesión del cargo, acto que tuvo lugar el 4 de junio, al regreso de Barrios del oriente del país en donde estuvo sofocando otro alzamiento. Al día siguiente de la toma de posesión, la asamblea entró en receso y no se reunió más.<sup>119</sup>

## **Receta para una dictadura: J. Rufino Barrios, 1873 – 1885**

El 4 de junio de 1873, J. Rufino Barrios fue nombrado presidente de la república. En una de tantas curiosidades políticas de la historia de Guatemala, Barrios asumió y ejerció el cargo durante los seis años siguientes sin una ley fundamental que lo respaldara. De hecho, sólo contaba con los “omnímodos poderes conferidos por el Acta de Patzicía al presidente de la república”.<sup>120</sup> Al amparo de un poder dictatorial introdujo los cambios que consideró necesarios para el progreso económico del país y que imperaron hasta mediados del siglo

---

<sup>113</sup> Arturo Taracena Arriola, “Liberalismo y poder político en Centroamérica, 1870-1929”, en: *Historia General de Centroamérica*, T.IV, Víctor Hugo Acuña, editor del tomo (Madrid: FLACSO/Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993), p.181; Clegern, Op. cit., p.124.

<sup>114</sup> Asamblea Constituyente, sesión del 28 noviembre 1872, en *El Boletín Oficial*, 8 diciembre 1872, p.1.

<sup>115</sup> Clegern, Op. cit., p.138.

<sup>116</sup> “Mensaje de Miguel García Granados a la Asamblea Constituyente, 28 de diciembre 1872”, en *El Boletín Oficial*, 3 enero 1873, p.50.

<sup>117</sup> Asamblea Constituyente, sesión del 30 diciembre 1872, en *El Boletín Oficial*, 13 enero 1872, p.102.

<sup>118</sup> Decreto No. 21 de la Asamblea Constituyente, en *El Guatemalteco*, 10 mayo 1873, p.1. Votaron en todo el país 8,707 personas por 28 candidatos. Barrios recibió 6,572 votos y García Granados 1,419. *Idem*, p.2.

<sup>119</sup> Barrios le comunicó a la Asamblea que tomaría posesión de la presidencia, no bajo el juramento acordado, sino “bajo mi palabra de honor, como militar que soy”. Asamblea Constituyente, sesión del 4 junio 1873, en *El Guatemalteco*, 28 junio 1873, p.1.

<sup>120</sup> *El Guatemalteco*, 27 septiembre 1876, p.3.

XX. Como era de esperar, estos cambios estuvieron orientados hacia la expansión del cultivo del café, con todas sus implicaciones. Barrios emprendió una agresiva política económica que afectó la propiedad territorial, las relaciones laborales y las comunicaciones (carreteras, puertos, ferrocarriles, telégrafo).

Los cambios en la propiedad territorial tenían como objetivo que la mayor cantidad de tierra apta para el cultivo estuviera disponible para la compra/venta. Dos decretos fueron fundamentales para que esta reforma agraria se llevara a cabo: el Decreto 104 (27 agosto 1873) nacionalizó las propiedades de la Iglesia católica; el Decreto 170 (8 enero 1877) abolió el censo enfiteútico.<sup>121</sup>

Esta reforma agraria también incluyó la distribución de tierras baldías, la reducción de ejidos y el despojo de las tierras comunales de los pueblos indígenas. Argumentos como el siguiente se utilizaron para justificar esta medida: "... si se considera el poco provecho que los indígenas sacan de sus tierras, la costumbre que tiene de dejarlas incultas en su mayor parte, la necesidad que la Hacienda Pública tiene de fondos y la conveniencia de que los baldíos en cuestión pasen a manos de empresarios que los exploten, no sólo en su provecho, sino en beneficio general de la agricultura".<sup>122</sup>

Por otro lado, se ha estimado que entre 1871 y 1883 el gobierno vendió 8,839 caballerías de tierras designadas como baldías y recibió a cambio 248,183 pesos.<sup>123</sup> A la par de este cambio de manos en la propiedad de la tierra, el gobierno promovió la formación de una matrícula fiscal cuyo registro serviría de base para el pago de la contribución territorial.<sup>124</sup>

El café, al contrario de la grana o cochinilla, necesitaba de gran cantidad de mano de obra estacional para la cosecha. Aunque el trabajo forzoso no era una práctica desconocida en Guatemala, adquirió nuevas dimensiones con la promulgación del Decreto 177 (3 abril 1877) o Reglamento de Jornaleros, que institucionalizó el trabajo forzado a través de los "mandamientos" de trabajadores, generalmente indígenas, a las fincas de café. En abril de 1878 se promulgó el Decreto 222, Ley contra la Vagancia, cuyo propósito era perseguir a los mozos que no cumplieran con su obligación de trabajo a través de una medida coactiva que castigaba la vagancia con prisión.

La creación de una red de carreteras que se ajustara a los requerimientos de la exportación del café, es decir, una en la que pudieran transitar carretas además de mozos y mulas, dio lugar a otra forma de trabajo forzado. El Decreto 126 (26 octubre 1874) estableció la

---

<sup>121</sup> Thomas R. Herrick, *Desarrollo económico y político de Guatemala durante el período de Justo Rufino Barrios, 1871-1885* (Guatemala: Editorial Universitaria/EDUCA, 1974), pp.126-127. El censo enfiteútico era una forma de alquiler cuasi-perpetuo de terrenos comunales, sobre todo indígenas, a no residentes en el pueblo. Implicaba el pago de pequeñas sumas anuales sobre un valor nominal.

<sup>122</sup> Palma Murga y Taracena Arriola, *Op. cit.*, p.87.

<sup>123</sup> Jim Handy, *Gift of the Devil: A History of Guatemala* (Boston: South End Press, 1984), p.69; Herrick, *Op. cit.*, p.237.

<sup>124</sup> Diversos factores han obstaculizado la puesta en marcha de un sistema que respalde la seguridad de la tenencia de la tierra. La formación de un catastro adecuado que sirva de base a la contribución territorial aún está en proceso.

obligación de todo vecino de 14 a 50 años de edad a trabajar 3 días en caminos o de pagar el jornal correspondiente (2 reales diarios).<sup>125</sup>

La política cafetalera del gobierno rindió los frutos esperados pues en los años que Barrios ocupó la presidencia el volumen de la exportación se triplicó: en 1873 se exportaron 150,506 quintales de café, mientras que en 1885 fueron 515,167 quintales. De esa manera, la exportación de café dominó completamente la economía del país.<sup>126</sup>

Una vez lograda la estabilidad interna (cesaron los levantamientos en oriente, se cimentaba la economía alrededor del café) pareció adecuado proveer de un marco constitucional al gobierno provisorio. En consecuencia, se convocó a una Asamblea Constituyente. Las elecciones, programadas del 11 al 18 de febrero de 1876, se suspendieron por causas de fuerza mayor: Barrios declaró la guerra a El Salvador y Honduras. El costo de organizar el ejército ocasionó “crecidas erogaciones” y las “cuantiosas sumas” invertidas en la guerra y la posterior pacificación causaron “grandes embarazos a la marcha de la administración”.<sup>127</sup>

La Asamblea Nacional Constituyente quedó instalada el 11 de septiembre. En el mensaje que Barrios envió a la asamblea, señaló que aunque la dictadura había sido “una necesidad inexcusable para la salvación de la república” no le satisfacía, pues su deseo era la emisión de una ley constitutiva que reflejara los principios proclamados por la revolución y regulara los deberes de los ciudadanos y de la administración pública.<sup>128</sup>

La asamblea no llegaría a producir una constitución. Tras bastidores fue abriéndose paso la idea de la “dictadura democrática”, impulsada por Lorenzo Montúfar. Los diputados se preguntaron qué era más conveniente para los intereses nacionales, emitir una la ley constitucional o aplazar su emisión.<sup>129</sup> El cabildeo por la continuación del orden establecido surtió efecto. En octubre la asamblea emitió su último decreto, en donde consideró que,

... la emisión de la ley constitutiva entorpecería la marcha satisfactoria de la administración pública, ...la Asamblea tiene plena confianza en que el General Presidente de la República, con sus medidas acertadas y prudentes irá preparando a la nación a recibir una ley fundamental que definitivamente deba regirla... a nombre y en representación de los pueblos, fija el período de cuatro años para que el General Presidente ejerza el poder supremo de la república.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Decreto 126, 26 octubre de 1874, en: *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala*, T.1 (Guatemala: Tipografía de El Progreso, 1881), p.309. En adelante: *RLRG*. En mayo de 1877 la contribución de caminos se elevó a dos pesos anuales, un aumento del 800 por ciento en relación a la original.

<sup>126</sup> Handy, Op. cit., p.74.

<sup>127</sup> *El Guatemalteco*, 27 septiembre 1876, p.2. La guerra en realidad fue muy costosa: se financió con un préstamo obligatorio de 500 mil pesos, más la emisión de 300 mil pesos en billetes del Banco Nacional. También se incrementaron los impuestos establecidos y se crearon otros. Herrick, Op. cit., p.177.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Jorge Mario García Laguardia, *La reforma liberal en Guatemala: vida política y orden constitucional* (México: UNAM, 1980), p.155.

<sup>130</sup> Decreto No. 6 de la Asamblea Nacional Constituyente, 23 octubre 1876, en *El Guatemalteco*, 26 octubre 1876, p.1.

Acto seguido la asamblea se declaró en receso hasta que fuera convocada nuevamente por el gobierno. A finales de 1878, cuando Barrios ya había emitido las leyes cruciales para el mantenimiento del nuevo orden económico, volvió a convocar una Asamblea Constituyente que quedó instalada en marzo del año siguiente. El producto de los trabajos de esta asamblea fue la Constitución de 1879. Era laica, centralista y aunque reconocía la división de poderes fortalecía al Ejecutivo, que funcionaría asesorado por un Consejo de Estado sin carácter representativo.<sup>131</sup>

“La jaula de hilos de seda”, como la llamó J. Martín Barrundia, fue concebida para garantizar la supervivencia del régimen después de la muerte del caudillo. En efecto, este texto constitucional sobrevivió a Barrios y a otros gobernantes liberales, fue reformada varias veces pero su esencia liberal perduró hasta el 15 de marzo de 1945, fecha en que entró en vigor un nuevo texto constitucional, producto de la Revolución de 1944.

J. Rufino Barrios fue electo presidente constitucional en 1880 y siguió ejerciendo el poder hasta el 2 de abril de 1885, cuando murió en la batalla de Chalchuapa, El Salvador, tratando de alcanzar por la fuerza de las armas el viejo sueño de la unión centroamericana.

**Cuadro 3.4**  
**Café: volumen y valor de las exportaciones, 1871-1885**  
 (volumen en quintales, valores en US \$)

Año	Volumen	Valor	Valor total exportaciones	% del café sobre el valor total de las exportaciones
1871	131,213	1,440,707	2,657,715	54.2
1872	139,137	1,945,925	2,704,068	72.0
1873	150,506	2,834,040	3,363,062	84.3
1874	161,583	3,002,227	3,300,621	91.0
1875	163,579	2,995,147	3,217,344	93.0
1876	207,400	3,529,950	3,767,471	93.7
1877	209,964	3,565,201	3,773,183	94.5
1878	209,358	3,343,459	3,918,912	85.3
1879	252,016	3,734,889	4,607,496	81.0
1880	289,762	3,975,543	4,425,336	89.8
1881	260,372	3,007,306	4,084,348	73.6
1882	313,271	3,322,569	3,719,209	89.3
1883	404,069	4,654,994	5,718,341	81.4
1884	371,306	3,891,291	4,937,941	78.8
1885	520,318	5,166,759	6,069,645	85.1

FUENTE: Regina Wagner, *Historia social y económica de Guatemala, 1524-1900* (Guatemala: ASIES, 1994), pp.325 y 329; valor total exportaciones 1873 y 1874, Herrick, Op. cit., p.241.

<sup>131</sup> García Laguardia, Op. cit., p.166.

Durante esta primera etapa los cambios introducidos contribuyeron a edificar una economía de carácter eminentemente monoexportador que se había construido a partir de las oportunidades en el mercado mundial, la expansión acelerada del cultivo del café y el apoyo del Estado liberal al nuevo orden social y económico que el sector cafetalero había levantado desde el mismo aparato estatal.

El Cuadro 3.4 muestra el volumen de las exportaciones de café durante los primeros 15 años del período liberal. Como puede verse, el café continuó su ascenso como principal producto de exportación, aunque dependiendo de las fluctuaciones del mercado internacional.

Así, en 1876 el valor promedio del quintal de café fue de 23 dólares y el valor de las exportaciones ascendió a 3,529,950 de dólares. En 1885 el precio del quintal cayó a 10 dólares y aunque el volumen de las exportaciones había aumentado alrededor del 150 por ciento, su valor se vio afectado por la baja en los precios internacionales del café.<sup>132</sup> De esa cuenta el país empezó a enfrentar uno de los peligros de la dependencia monoexportadora, pues la baja en los precios del café se traducían en una crisis para el sector productivo, que invariablemente provocaba el desequilibrio de los ingresos fiscales.

### **Legislación tributaria y hacienda pública, 1871 – 1885**

Durante los dos años que Miguel García Granados ocupó la presidencia se tomaron diversas medidas de carácter tributario. Entre estas cabe destacar el Decreto 19, de octubre de 1871, que puso fin al monopolio privado de aguardientes al derogar leyes, decretos y resoluciones que habían regido la fabricación y venta esa bebida y la venta de licores importados. Al mismo tiempo, estableció cuotas mensuales sobre la destilación y la venta de aguardiente y chicha.<sup>133</sup> Esta medida se entiende si se recuerda que los ingresos por fabricación y venta de aguardiente y chicha eran, después de la alcabala, los más importantes para el erario.

En el mes de noviembre, García Granados emitió el Decreto 32, por el cual se crearon impuestos por derechos de exportación, pues se habían suprimido varios de los impuestos sobre el comercio interior (alcabala interior) y de esa cuenta los ingresos de la hacienda pública habían disminuido. Sustituirlos era necesario, por lo que se gravaron ciertos productos de exportación, entre ellos el café, que pagaría 1 real por quintal, la cochinilla, que pagaría 4 reales por quintal y 2 pesos por quintal de añil.<sup>134</sup> Este decreto pone de manifiesto la precariedad de las rentas, pues gravaba el café, cuyas primas (estímulos monetarios) para fomentar el cultivo aún se estaban pagando, y la cochinilla, que iba en franca decadencia.<sup>135</sup>

En 1872 se crearon o modificaron algunos tributos, entre ellos la alcabala, y aunque el gobierno se había comprometido a proteger la agricultura, gravó el cultivo de la caña de

<sup>132</sup> Wagner (1994), Op. cit., p.329.

<sup>133</sup> Decreto 19, 16 octubre 1871, en *RLRG*, T.1, p.31. Entre otros decretos que gravaron la fabricación y venta de aguardiente en ese período se encuentra el No.49, de 21 febrero 1872, que aumentó a 80 pesos el impuesto sobre alambiques que produjeran 20 botellas diarias, un aumento de 200% por alambique. *Ibid.*, p.96.

<sup>134</sup> Decreto 32, 15 noviembre 1871, en *RLRG*, T.1, p.58.

<sup>135</sup> Ignacio Solís, Op. cit., T.IV, p.1130.

azúcar con un impuesto de 6 pesos por manzana sembrada.<sup>136</sup> Al año siguiente y en los últimos meses de su gobierno, García Granados volvió a modificar los impuestos de exportación del café y otros productos. En el caso del café, el impuesto aumentó a 2 ½ reales por quintal.<sup>137</sup>

En noviembre de 1871 se decretó el impuesto denominado contribución urbana, que estableció un gravamen del cinco por ciento sobre la renta que anualmente produjeran o pudieran producir las casas, tiendas o almacenes situados dentro de poblado, el primer impuesto directo establecido en muchos años.<sup>138</sup>

Por último debe mencionarse el Decreto 65, de junio de 1872, que estableció el servicio militar obligatorio para todos los hombres comprendidos entre los 18 y los 50 años, durante un período de ocho años. Estaban exentos del servicio quienes a cambio pudieran pagar 15 pesos anuales.<sup>139</sup> De ahí su importancia para el erario, pues la “contribución militar” se convirtió en un impuesto directo que proveyó de fondos a la hacienda pública.

Durante el gobierno de García Granados se consolidaron como impuestos principales los aranceles aplicados a las importaciones y los impuestos sobre las bebidas alcohólicas. En el primer caso, eran pagado por los sectores sociales vinculados con las actividades comerciales, lo cual convertiría a los aranceles en un impuesto que probablemente no era regresivo, es decir, no afectaba proporcionalmente más a los más pobres, aunque tampoco era un impuesto que gravara fuertemente a los sectores de más ingresos.

En el segundo caso, el impuesto a las bebidas alcohólicas era de carácter regresivo (como lo son la mayor parte de los impuestos aplicados a las bebidas alcohólicas en la actualidad) puesto que los sectores más pobres dedicaban (y dedican) una proporción mayor de sus ingresos al consumo de estos productos. Los ingresos que se aplicaban a las exportaciones, quizás lo más cercano a un impuesto progresivo que afectaba a los que tenían mayores ingresos, eran todavía marginales.

Durante los 12 años de gobierno de J. Rufino Barrios, las principales rentas de la hacienda pública correspondieron a impuestos indirectos que gravaban las importaciones y exportaciones, seguidos por las bebidas embriagantes (aguardiente y chicha). Es decir, se mantuvo la estructura heredada de García Granados, aunque con una tendencia a que aumentara la recaudación proveniente tanto de bebidas alcohólicas como de las importaciones.

Barrios introdujo algunos impuestos directos, por ejemplo la contribución territorial (1873) cuya recaudación se utilizaría para la construcción de carreteras, que consistía en el pago de ¼ de real por manzana o 2 pesos por caballería, posteriormente rebajada a 1 peso por caballería.<sup>140</sup> En abril de 1874 creó el impuesto que gravó las herencias, legados y

---

<sup>136</sup> Decreto 68, 16 junio 1872, en *RLRG*, T.1, p.120. En febrero de 1873, la contribución por manzana de caña sembrada aumentó a 10 pesos anuales. Véase Decreto 88, 11 febrero 1873, en *RLRG*, T.1, p.171.

<sup>137</sup> Decreto 87, 11 febrero 1873, en *RLRG*, T.1, p.170.

<sup>138</sup> Decreto 35, 20 noviembre 1871, en *RLRG*, T.1, p.59.

<sup>139</sup> Decreto 65, 8 junio 1872, en *RLRG*, T.1, p.115.

<sup>140</sup> Decreto 109, 15 diciembre 1873, y Decreto 134, 22 enero 1875, en *RLRG*, T.1, pp.238 y 346.

donaciones. En este caso, los beneficiarios debían pagar cierto porcentaje según el monto del haber líquido.<sup>141</sup>

En marzo de 1876, debido a los gastos ocasionados por la guerra y la movilización del ejército, se establecieron impuestos adicionales sobre las importaciones, destilación y venta de aguardientes, la exportación de café, el beneficio de reses, la producción de harina nacional y el gravamen que pesaba sobre la siembra de caña de azúcar, aunque por su carácter adicional las cuotas establecidas fueron disminuidas en el transcurso del año.<sup>142</sup> En la misma fecha se gravó por primera vez la fabricación y venta de cerveza con una cuota mensual de 50 pesos.<sup>143</sup>

El Secretario de Hacienda, J. Martín Barrundia, reconoció que aunque las rentas habían sido muy productivas, los “compromisos pecuniarios” adquiridos por el gobierno después de la guerra de 1876 las habían trastornado. De ahí que el gobierno recurriera a dos medidas para elevar los ingresos de la hacienda, una tributaria y una financiera. La primera fue gravar los siguientes artículos: 0.50 centavos por cada quintal de café exportado, 1 peso más por cada res beneficiada, 1 peso sobre cada carga de 2 quintales de sal producida en el país, 5 pesos más sobre la manzana de caña de azúcar sembrada y 25% más sobre la importación de mercaderías extranjeras, en mayo de 1877. La segunda medida consistió en decretar un empréstito por medio millón de pesos “sobre los capitales más notables de la república”.<sup>144</sup>

Como puede observarse en la Gráfica 3.6, la acción más efectiva para aumentar la recaudación resultó ser el aumento de los derechos de importación, aunque también aumentó la recaudación proveniente de las bebidas alcohólicas, mientras que los impuestos aplicados a las exportaciones no crecieron significativamente, a pesar de la bonanza del café, aunque en un contexto de fuertes fluctuaciones debido a cambios en el mercado internacional.

En el caso de los gastos ocasionados por la guerra de 1876, Barrios redujo los impuestos establecidos en mayo de 1877 cuando pudo pagarse la suma de “ochocientos nueve mil pesos a que ascendían los billetes de Banco en circulación e inutilizados estos en su totalidad”.<sup>145</sup> La reducción de los impuestos establecidos en mayo de 1877 condujo a una significativa disminución de lo recaudado por este concepto en los dos años siguientes. Como puede verse, el gobierno recurría a imponer gravámenes cuando tenía necesidad

---

<sup>141</sup> Decreto 123, 18 abril 1874, en *RLRG*, T.1, p.274.

<sup>142</sup> Decreto 151, 14 marzo 1876, en *RLRG*, T.1, p.433. En julio de ese año, con el propósito de ir suprimiendo los impuestos adicionales establecidos en este decreto, se estableció que el quintal de café que se exportara pagaría 4 reales por todo derecho, y que la manzana cultivada de caña de azúcar pagaría 10 pesos. Decreto 158, 12 julio 1876, en *RLRG*, T.1, p.445. Asimismo, se suprimió el aumento de un peso sobre el beneficio de reses en agosto del mismo año (Decreto No.159).

<sup>143</sup> Decreto 152, 14 marzo 1876, en *RLRG*, T.1, p.434. Este decreto fue reformado por Acuerdo de J.R. Barrios, el 2 de diciembre de 1876. Los fabricantes de cerveza quedaron obligados a pagar 100 pesos mensuales como impuesto único. En el año 1876, las principales rentas de la hacienda pública eran: alcabala marítima, aguardiente, chicha y cerveza; contribución urbana, contribución de caña, papel sellado y timbres, harinas, beneficio de reses, tabaco y el impuesto sobre exportación de café. “Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, en *Memorias de las Secretarías de Estado del Gobierno de Guatemala, 1879* (Guatemala: Tipografía de El Progreso, 1879), p.22.

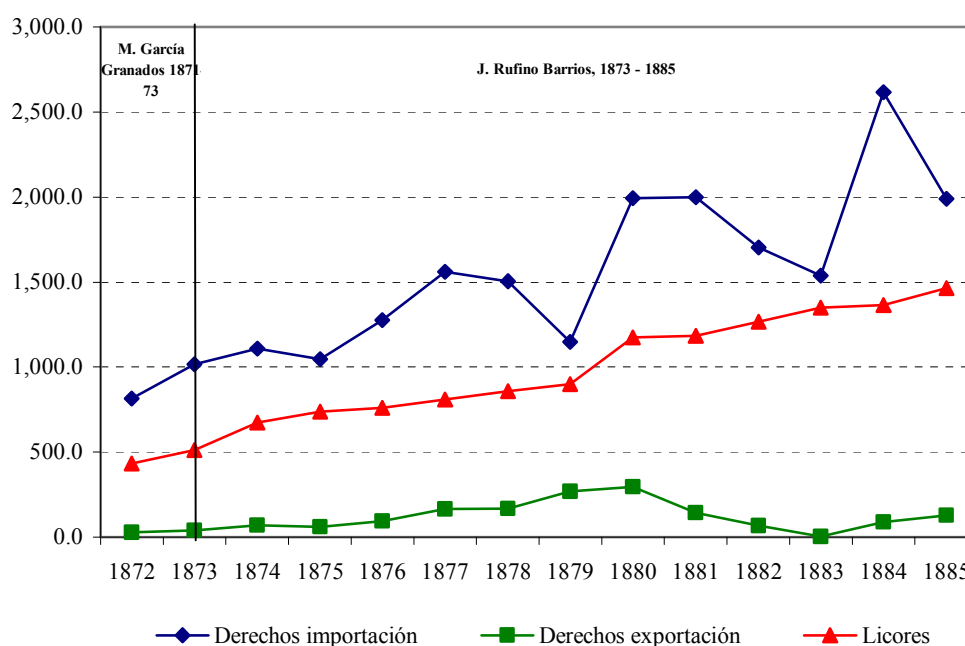
<sup>144</sup> *Ibid.*, p.23 El decreto al que alude Barrundia es el No.183, de 22 mayo 1877.

<sup>145</sup> *Ibid.*



coyuntural de elevar sus rentas. No eran medidas planificadas sino que obedecían a las urgencias económicas del Estado.

**Gráfica 3.6**  
**Ingresos de las principales rentas, 1872-1885**



FUENTE: Años 1872-1877: Herrick, Op. cit., pp.305-319; años 1878-1885: *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, varios años.

También en 1877 el gobierno organizó la legislación dispersa sobre la contribución de papel sellado, estableciendo seis clases cuyo valor oscilaba entre el medio real y los 20 pesos, así como los usos para cada una. Por ejemplo, el nombramiento de todo empleado público cuyo sueldo anual fuera superior a los tres mil pesos se haría en papel de primera clase (20 pesos), mientras que las “certificaciones a favor de pobres” o los contratos cuyo valor estuviera entre los cinco y 100 pesos, pagarían medio real.<sup>146</sup>

Las bebidas embriagantes, debido a su importancia para los ingresos de la hacienda, también recibieron la atención del gobierno. En febrero de 1877 se emitió la Ley de Licores, que puso al día las modificaciones sufridas por la Ley Orgánica de Aguardientes de octubre de 1871. Este decreto impuso nuevas contribuciones sobre la destilación y venta de aguardiente y chicha e introdujo un nuevo impuesto sobre la fabricación de cerveza.<sup>147</sup> Su efecto no fue inmediato y se mantuvo la tendencia del aumento gradual en la recaudación por este concepto.

<sup>146</sup> Decreto 178, 3 abril 1877, en *RLRG*, T.2 (Guatemala: Tipografía de El Progreso, 1881), p.75.

<sup>147</sup> Decreto 175, 24 febrero 1877, en *RLRG*, T.2, p.51.

Las rentas provenientes de los impuestos aplicados a importaciones, exportaciones y bebidas alcohólicas representaron alrededor del 90% de los ingresos tributarios en los años 1874 y 1877. Los impuestos directos vigentes (contribuciones territorial, militar, de caminos, sobre la propiedad urbana y de caña de azúcar) sólo representaron el 7% en ambos años. Esta tendencia no varió sustancialmente durante el gobierno de Barrios.<sup>148</sup> Otros gravámenes, por ejemplo el impuesto sobre herencias y donaciones, la producción de sal y de harina y el impuesto sobre venta de tierras contribuyeron muy poco al tesoro nacional.<sup>149</sup>

## La reforma tributaria de 1881

Como parte de la reorganización administrativa que emprendió el gobierno, el 15 de septiembre de 1881 se decretó el primer Código Fiscal de Guatemala (Decreto 263). Este cuerpo legal tenía como propósito consignar disposiciones “adaptables al desarrollo de los intereses económicos del país, a la buena administración de las rentas públicas y a la seguridad de los derechos del erario”.<sup>150</sup>

La importancia de este decreto es que implicó una reforma tributaria al establecer en una de sus secciones la estructura impositiva que debía regir en adelante. El Código suprimió impuestos, modificó otros y creó algunos más “que el Ejecutivo creyó oportuno introducir, tanto para nivelar el presupuesto fiscal, como para favorecer el desenvolvimiento progresivo de la riqueza material del país”.<sup>151</sup>

El Código Fiscal estaba compuesto por tres secciones: la organización de la hacienda pública, definida como “el conjunto de los bienes, rentas, derechos y acciones que pertenecen a la nación”, la dirección y administración de esas rentas, y la parte de procedimientos destinados a “conservar los derechos fiscales o la represión encaminada a evitar su violación”.<sup>152</sup>

En la parte expositiva, la comisión redactora indicó que el punto de partida para la reorganización de la hacienda pública había sido los impuestos que en ese momento eran la base de las rentas públicas, a saber: derechos aduaneros, contribución de papel sellado, contribución de caminos, impuestos sobre la fabricación y venta de licores, venta y permuta de bienes inmuebles, herencias, consumos y ramos estancados.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> “Memoria... 1879”, Op. cit., pp.24 y 33-34; Herrick, Op. cit., pp.311-313 y 317-319. Se tomaron los años 1874 y 1877 porque, según la fuente, son los únicos con información completa en el quinquenio 1874-1878.

<sup>149</sup> Herrick, Op.cit., p.161.

<sup>150</sup> *Memoria con que la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, da cuenta a la Asamblea N. Legislativa de los trabajos practicados durante el año económico de 1881* (Guatemala: Establecimiento Tipográfico El Progreso, 1882), p.4.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> *Código Fiscal de la República de Guatemala, 1881* (Guatemala: Establecimiento Tipográfico El Progreso, 1881), p.iv. El proyecto fue presentado al presidente Barrios el 25 de mayo de 1881. La Comisión redactora, integrada por Salvador Falla, Pedro Gálvez y Jacinto Galdamez, presentó un informe que en la edición consultada aparece como introducción al decreto.

<sup>153</sup> Ibid., p.v.

El Cuadro 3.5 es un resumen de los impuestos y contribuciones que entraron en vigencia con la promulgación del Código. La principal innovación consistió en la introducción del impuesto del tres por millar sobre el valor de la propiedad inmueble, que sustituyó a las contribuciones territorial, urbana y de caña de azúcar.

**Cuadro 3.5**  
**Impuestos y contribuciones establecidos por el Código Fiscal de 1881**

<b>Impuesto / Contribución</b>	<b>Características principales</b>
Derechos aduaneros	Establece derechos de importación del 10%, 25% y 75%. Incluye listas de artículos y aforos que son la base para el cobro. Fija los derechos de exportación en 20 centavos por cada quintal de peso bruto. Los ingresos por este “derecho de peaje” se destinaron al mejoramiento de las vías de comunicación.
Contribución de papel sellado y timbres	Su uso depende del valor de la transacción. De ahí que el valor del papel también varíe. Establece escalas de actividades y su respectiva contribución. Cuando la transacción fuera superior a los 10 mil pesos se haría uso del timbre.
Impuesto sobre la venta y permuta de inmuebles	Establece el pago del 5% sobre el valor del inmueble objeto de la compra-venta.
Impuesto sobre las herencias y donaciones	Los beneficiarios pagarán diferentes porcentajes sobre el monto líquido del bien. La tasa depende del grado de parentesco.
Impuesto sobre los consumos	Grava la venta de harina de trigo, el beneficio de ganado y la elaboración de sal con diferentes tarifas.
Impuesto sobre la fabricación y venta de licores	La fabricación de aguardiente está sujeta al pago de 25 centavos por cada botella de 24 onzas y 55° Gay-Lussac. La venta de aguardiente pagará un impuesto mensual de 30 o 40 pesos, según el departamento. El derecho a fabricar y vender chicha se adquiere a través de remates públicos. La fabricación de cerveza está sujeta a una cuota mensual de 100 pesos. Su venta es libre de impuesto.
Ramos estancados: pólvora y salitre	La pólvora será fabricada e introducida en la república por cuenta de la nación. Los fabricantes de salitre están obligados a entregar a la administración de rentas su producción, a cambio recibirán un pago por libra.
Contribución sobre los bienes inmuebles	Todos los propietarios y usufructuarios de bienes están sujetos al pago de la contribución del 3 por millar sobre el valor de la propiedad inmueble. Los contribuyentes están obligados a declarar las propiedades que posean.
Contribución de caminos	Consiste en el servicio anual de cuatro días de trabajo en los caminos públicos. Todos los varones de 18 a 60 años están sujetos a la contribución. La contribución es conmutable a razón de 40 centavos por día.
Conmuta al servicio militar	Establece que la conmuta al servicio militar que debe prestarse

Impuesto / Contribución	Características principales
	según la ley, se obtendrá mediante el pago de 50 pesos al año. Quien pague 10 anualidades queda perpetuamente exceptuado del servicio.
Terrenos baldíos y bosques nacionales	Estipula que las tierras baldías pueden pasar a propiedad particular y establece precios de venta por hectárea, según la calidad de la tierra y su distancia de los centros poblados.

NOTA: Todas los impuestos/contribuciones incluyen excepciones y exoneraciones.

FUENTE: *Código Fiscal de la República de Guatemala, 1881* (Guatemala: Establecimiento Tipográfico El Progreso, 1881), pp.5-6, 96, 98-99, 113-14, 118, 123-124, 125, 128, 130-31, 133-135, 138-39, 144, 146, 157, 162, 193.

En sus disposiciones finales, el Código abolió todas las contribuciones e impuestos fiscales que no estuvieran comprendidos en su articulado y derogó todas las disposiciones relativas a la hacienda pública emitidas hasta la fecha de su publicación. También estableció que los derechos de peaje empezarían a cobrarse el 1 de diciembre de 1881, día en que cesarían todos los derechos de exportación vigentes.<sup>154</sup>

La reforma tributaria de 1881 no alteró esencialmente la estructura impositiva. El código reguló los impuestos tradicionales, los “admitidos en nuestras costumbres”, como señaló la comisión redactora.<sup>155</sup> En consecuencia, los derechos de importación continuaron siendo los más productivos para el erario, seguidos de la fabricación y venta de licores, lo que pone de manifiesto la preponderancia de estos impuestos indirectos.<sup>156</sup>

Los impuestos indirectos representaron alrededor del 91% de los ingresos durante los años mencionados. Dentro de este grupo de impuestos, los que gravaban las importaciones representaron alrededor del 45% de los ingresos en los años 1881-1885, mientras que la fabricación y venta de licores alcanzó el 31% como promedio. Estos dos tributos representaron tres cuartas partes de los ingresos totales. En contraste, los impuestos directos aportaron tan solo alrededor del 4% del total de los ingresos tributarios en ese período, siendo el más importante de ellos el impuesto sobre el patrimonio.

El poco impacto que tuvo la reforma sobre los ingresos tributarios puede atribuirse a la crisis del café y a las deficiencias administrativas en la recaudación. De hecho, la recaudación del año 1885 fue inferior incluso a la de 1881. A pesar de que el Código Fiscal reguló la administración de la hacienda y proveyó medidas que castigaban la evasión, en la práctica no fueron eficaces. De ahí también que los derechos de importación continuaran siendo los más importantes en términos de ingresos, pues eran los más fáciles de recaudar, aunque también sufrieron una reducción.

<sup>154</sup> Ibid., p.376.

<sup>155</sup> Ibid., p.vi.

<sup>156</sup> Debido a que las fluctuaciones en los precios del café determinaban la capacidad de compra de bienes importados, los ingresos tendieron a fluctuar según el movimiento del mercado mundial de café. La primera crisis cafetalera la sufrió el país en los años 1882-1884.

## Manuel Lisandro Barillas y José María Reina Barrios, 1885 – 1898

La muerte inesperada de J. Rufino Barrios acabó con la calma política. La Constitución había cubierto esta eventualidad creando el cargo de primer y segundo designados a la presidencia. De esa cuenta, Alejandro Sinibaldi fue llamado para ocupar el cargo pero renunció casi inmediatamente. La Asamblea Legislativa llamó entonces al segundo designado, el general Manuel Lisandro Barillas, un próspero cafetalero que desempeñaba el cargo de Jefe Político de Quezaltenango, para que ejerciera la presidencia.<sup>157</sup>

Durante el primer año de gobierno de Barillas la oposición creció y encontró canales de expresión en varios medios escritos. En uno de ellos se exigió que se embargaran los bienes de J. R. Barrios y Martín Barrundia, quien había sido secretario de varias carteras, “y demás robones de la administración pasada”.<sup>158</sup>

En 1887 el gobierno enfrentó su primera crisis. El erario nacional se consumía mayormente en gastos militares, lo que llevó a una confrontación entre Barillas y la Asamblea que buscaba poner un límite a las libertades del presidente en el manejo del tesoro público. Como consecuencia, Barillas disolvió la Asamblea y asumió la dictadura temporal. Acto seguido convocó a una Constituyente para que reformara la ley fundamental. De esa cuenta el poder Ejecutivo salió fortalecido y se amplió el período presidencial a seis años.<sup>159</sup>

Barillas continuó con la política agraria de su antecesor. Siguió adelante con la concesión de tierras baldías y de los excesos de las tierras ejidales con el propósito de formar nuevas fincas cafetaleras. El peligro de la dependencia monoexportadora se hizo evidente en 1885, cuando una crisis originada en la baja de los precios del café afectó la economía con mucha crudeza.<sup>160</sup>

En ese año, el gobierno trató de diversificar la agricultura a través de los incentivos fiscales y estableció primas para el cultivo y producción de cacao, quina, algodón, hule, añil y henequén con el propósito de reducir la dependencia del monocultivo. La misma crisis hizo que el café y el azúcar se declararan libres del pago de derechos de exportación durante los próximos diez años.<sup>161</sup> Sin embargo, el alza en los precios del café que tuvo lugar un par de años después parece haber inclinado nuevamente la balanza hacia su cultivo, y en consecuencia se cobraron de nuevo impuestos al café y la expansión cafetalera siguió su curso.<sup>162</sup>

---

<sup>157</sup> Luján Muñoz (1998), Op. cit. p.203; Taracena Arriola, Op. cit., p.184

<sup>158</sup> Ibid., p.204. Cuando Barrios murió, su familia se trasladó a vivir a New York.

<sup>159</sup> Ibid., p.205; Taracena Arriola, Ibid.

<sup>160</sup> Valentín Solórzano F., *Evolución económica de Guatemala*, 3ª ed. (Guatemala: Seminario de Integración Social Guatemalteca, 1970), p.382.

<sup>161</sup> Decreto 329, 30 abril 1885, en *RLRG*, T.4, V. Guerra, comp. (Guatemala: Tipografía de Pedro Arenales, 1886), p.360; Decreto 353, 30 septiembre 1885, Ibid., p.524.

<sup>162</sup> Esta alza provocó que el café volviera a ser gravado con un impuesto de 1 peso por quintal de café oro exportado, “mientras se sostenga el alto precio del café en los mercados extranjeros”. Decreto 388, 11 julio 1887, en *RLRG*, T.6, A. Caballeros, comp. (Guatemala: Tipografía La Unión, 1888), p.166.

Producto de esta expansión fue la escasez de trabajadores para la cosecha de café en algunas regiones del país. En este sentido, Barillas declaró en 1890: “Problema harto difícil es el de conciliar la resistencia al trabajo que en algunas partes domina a los indígenas, y las necesidades inmensas de la agricultura que exige una intervención eficaz de la administración”.<sup>163</sup> Como se verá adelante, será durante el gobierno de Reina Barrios cuando se pondrá en práctica una nueva modalidad de trabajo compulsivo para satisfacer esta demanda de la agricultura. El período de Barillas llegó a su fin. Como el texto constitucional prohibía la reelección, se empezó la búsqueda de un candidato identificado con el ideario del gobierno liberal.

La elección recayó en José María Reina Barrios, sobrino de J. Rufino Barrios y militar graduado en la Escuela Politécnica. En un intento de terminar con el continuismo militar, los liberales propusieron otro candidato, Lorenzo Montúfar, que fue derrotado en forma aplastante en los comicios de 1892.<sup>164</sup> Reina Barrios (1892-1898) continuó con el proceso de modernización de los medios de comunicación. Durante su gobierno se continuó con la construcción del Ferrocarril del Norte por cuenta de la nación, que en 1897 había llegado ya a El Rancho.<sup>165</sup>

Para satisfacer los requerimientos de mano de obra de la agricultura de exportación, en octubre de 1893 Reina Barrios abolió los “mandamientos” de jornaleros y emitió en febrero de 1894 la Ley de Trabajadores, que permitió la continuidad del trabajo forzado y estableció dos tipos de trabajadores, los jornaleros (estacionales) y los colonos. La ley puso en práctica el sistema de “libretas de trabajo” y permitió las “habilitaciones” o pago anticipado, por las cuales el trabajador se comprometía a prestar sus servicios en las fincas.<sup>166</sup>

En el mismo año se crearon los batallones de zapadores, un cuerpo militar compuesto por indígenas entre los 16 y 50 años de edad, cuya obligación era trabajar en obras públicas. Aquellos que pudieran pagar 10 pesos anuales o tuvieran bienes inmuebles afectos a la contribución respectiva estaban exceptuados del servicio.<sup>167</sup>

Los gobiernos liberales tomaron algunas medidas para estimular y proteger la industria nacional. Estas medidas se materializaron principalmente a través de la protección

---

<sup>163</sup> Solórzano, Op. cit., p.383.

<sup>164</sup> Taracena Arriola, Op. cit., pp.184-185.

<sup>165</sup> Luján Muñoz (1998) Op. cit., p.208. Recuérdese que la construcción del Ferrocarril del Norte se inició en Puerto Barrios. Para entonces ya estaba en funcionamiento el ferrocarril que unió la capital con el Puerto de San José, cuyo primer recorrido completo se llevó a cabo en julio de 1884.

<sup>166</sup> Decreto 471, 23 octubre 1893, en *RLRG*, T.12 (Guatemala: Tipografía Nacional, 1895), p.114; decreto 486, 14 febrero 1894, en *RLRG*, Ibid., p.402. La habilitación consistía en “enganchar” a los campesinos minifundistas y sin tierra al trabajo en las fincas, mediante un adelanto de dinero. En mayo de 1894 (decreto legislativo 243) se modificaron los artículos 1 al 47 de la ley de trabajadores. En su artículo 32 concedió la excepción del servicio militar a los trabajadores temporales que debieran más de 30 pesos, que pudieran probarlo con la existencia de un contrato y que estuvieran trabajando para pagar la deuda en fincas de café, caña de azúcar, cacao o banano. También estaban exentos del servicio los colonos que debieran más de 15 pesos y que estuvieran cumpliendo con sus contratos. David McCreery, “Debt Servitude in Rural Guatemala” *Hispanic American Historical Review* 63:4 (1983), p.743.

<sup>167</sup> Palma Murga y Taracena Arriola, Op. cit., p.97. La cuota se destinaría a la fundación de instituciones educativas para la “civilización de los indígenas”.

arancelaria y los incentivos fiscales,<sup>168</sup> aunque no se puede hablar de una política de industrialización propiamente dicha pues estas providencias obedecieron a necesidades puntuales de las dos industrias que surgieron en esa época: tejidos y cerveza.

Tanto Cantel como la Cervecería Centroamericana recibieron en sus inicios concesiones que les permitieron importar maquinaria y materia prima sin pagar impuestos.<sup>169</sup> La industrialización, que pudo haber ayudado a enfrentar la depresión económica consecuencia del colapso de los precios del café en 1897, no fue una prioridad para los sectores productivos.<sup>170</sup>

Al final de su mandato, Reina Barrios quiso prolongar su período en la presidencia, lo cual logró cuando un Congreso Constituyente convocado con ese propósito acordó prolongar su período hasta 1902. La reacción no se hizo esperar y en marzo de 1897 se registraron levantamientos armados en el occidente y en el oriente del país, que fracasaron en su intento de derrocar al régimen.

Aparentemente, el alzamiento contaba con el apoyo de los cafetaleros, hastiados de la corrupción y preocupados por la crisis de los precios del café. Reina Barrios había utilizado gran parte de los recursos financieros del Estado en el embellecimiento de la capital (el bulevar 30 de Junio, ahora Avenida de La Reforma, por ejemplo) y la realización de una exposición agrícola industrial centroamericana, sobreestimando los recursos económicos del país en un momento que coincidió con la crisis cafetalera.<sup>171</sup>

La ejecución de dos de los líderes del movimiento rebelde en occidente, Juan Aparicio y Sinforoso Aguilar, deslegitimó al régimen. Reina Barrios no llegó a completar su primer período presidencial pues fue asesinado el 8 de febrero de 1898 por Oscar Zollinger, supuesto empleado de Aparicio. Lo sucedió el primer designado a la presidencia y Ministro de Gobernación, Manuel Estrada Cabrera.<sup>172</sup>

## **Legislación tributaria y hacienda pública, 1885 – 1898**

El gobierno del general Barillas (1885-1892) enfrentó desde sus inicios una crisis fiscal ocasionada por la última aventura unionista de J. Rufino Barrios, pues la guerra absorbió casi todos los recursos financieros del Estado. Así lo hizo notar el Secretario de Hacienda en 1886, al explicar las medidas que la administración había tenido que poner en marcha para paliar las necesidades de la hacienda. Entre otras, el gobierno levantó un empréstito de 500 mil pesos y aumentó los derechos de importación en un 20%, cuyo propósito fue amortizar la deuda de casi medio millón de pesos con el Banco Internacional.<sup>173</sup>

---

<sup>168</sup> Paul Dosal, *Power in Transition: The Rise of Guatemala's Industrial Oligarchy, 1871-1994* (Westport: Praeger, 1995), p.27.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p.28.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p.36.

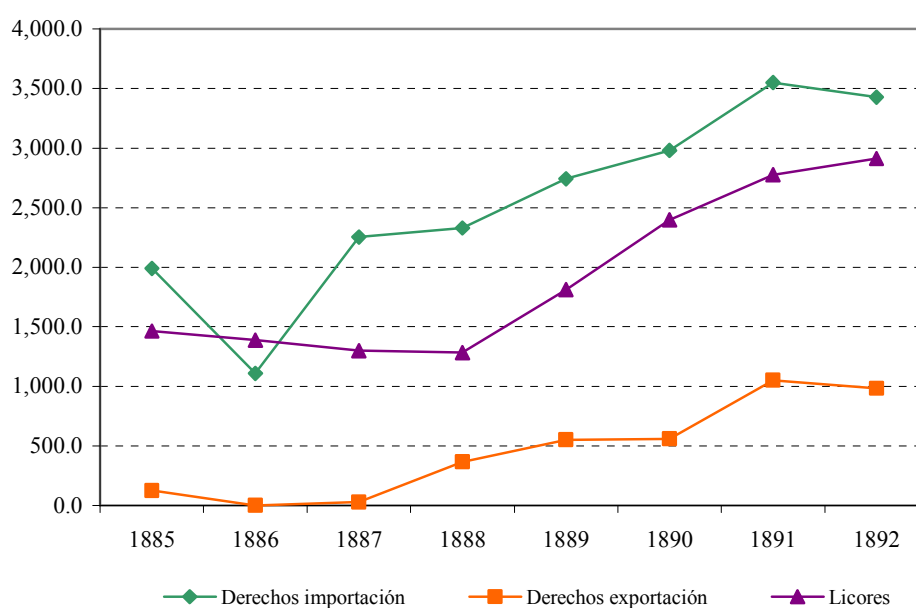
<sup>171</sup> Taracena Arriola, *Op. cit.*, p.212.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p.213; Luján Muñoz (1998), *Op. cit.*, p.209.

<sup>173</sup> *Memoria que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la República de Guatemala, presentó a la Asamblea Legislativa de 1886* (Guatemala: Imprenta de Arenales, 1886), p.7.

El Secretario señaló que la decisión de declarar libre de derechos de exportación al café había significado una baja de alrededor de 100 mil pesos en los ingresos, “... el sacrificio es pequeño ante el poderoso impulso que recibe la agricultura nacional, fuente inagotable de riqueza”.<sup>174</sup> En efecto, el decreto promulgado en octubre de 1885 tuvo un impacto negativo sobre los ingresos, pues en ese año los derechos por exportación fueron de 126,766 pesos, cantidad que se redujo drásticamente en 1886, cuando ingresaron solamente 687 pesos por ese concepto.<sup>175</sup>

**Gráfica 3.7**  
**Ingresos de las principales rentas, 1885-1892**



FUENTE: *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, varios años.

Para remediar sus problemas financieros, el gobierno tomó medidas de corto plazo con el propósito de solucionar las necesidades más urgentes del fisco. En particular, en julio de 1887 decretó que el café volvería a pagar derechos de exportación (1 peso por quintal de café oro exportado) porque los precios se habían recuperado. A finales de ese año, decretó un impuesto adicional del 15% sobre las importaciones.<sup>176</sup> Con ello se inició cierta recuperación de las finanzas públicas, como se puede observar en la Gráfica 3.7.

En retrospectiva, el gobierno de Manuel Lisandro Barillas habría sido, en comparación con todos los gobiernos del siglo XIX, el gobierno con la política tributaria menos débil. Lo anterior no significaba que no persistieran ciertos problemas. Las deficiencias en la

<sup>174</sup> Ibid., p.10.

<sup>175</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentada a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias de 1887* (Guatemala: Tipografía de Arenales, 1887), pp.16-17.

<sup>176</sup> Decreto 388, 11 julio 1887, ya citado; decreto 405, 20 diciembre 1887, en *RLRG*, T.6, p.387.



recaudación de las rentas públicas causaban en buena medida la disminución en los ingresos, y aunadas a la falta de reglamentación para el cobro de algunas contribuciones dificultaban el saneamiento de la hacienda.

En 1889, la contribución de caminos, cuyo potencial de recaudación se calculó en 150 mil pesos, no llegaba a los cien mil, y la contribución militar cuyo rendimiento debió estar cercano al cuarto de millón de pesos, sólo rindió la “insignificante porción” de 18,770 pesos. Lo mismo sucedía con la contribución sobre la propiedad inmueble, cuyo nueva matrícula no produjo los ingresos esperados.<sup>177</sup>

Un año mas tarde, el gobierno, agobiado por los gastos ordinarios y extraordinarios de la administración pública, decretó una serie de impuestos adicionales que volvieron a gravar el café, el aguardiente y la sal, y aumentó la tasa de la contribución de inmuebles al 6 por millar. Sin embargo, las necesidades del erario no se cubrieron con esos tributos, por lo que se recurrió, el 22 de julio de 1890, a un empréstito voluntario de 1 millón de pesos.<sup>178</sup>

Aunque los ingresos variaron durante el gobierno de Barillas y hubo cierto deterioro fiscal al final de su gobierno, la importancia de los impuestos aplicados a las exportaciones, a diferencia de la época de García Granados y Barrios, fue mayor. Ello estaría significando que, aún cuando los impuestos indirectos continuaron predominando, la regresividad del sistema tributario en su conjunto se habría reducido, con una proporción levemente mayor de impuestos ahora pagados por el sector de mayores ingresos.

José María Reina Barrios implementó una política fiscal vulnerable y de corto plazo, concentrándose en las reformas de un Código Fiscal con escaso impacto y sin haber podido evitar una severa crisis fiscal y macroeconómica al final de su presidencia. Reina Barrios consideró que el Código Fiscal vigente no llenaba sus objetivos y resultaba confuso e incompleto, por lo que la Secretaría de Hacienda nombró una comisión encargada de preparar un proyecto que nunca llegó a concretarse.<sup>179</sup>

La medida fiscal aparentemente más importante de su período fue decretar, en febrero de 1894, una Ley de Contribuciones<sup>180</sup> que reformó algunas de las leyes contenidas en el Código Fiscal de 1881. El conjunto de las modificaciones propuestas contrasta con su limitado impacto. En lo que respecta a papel sellado y timbres, la contribución recaía sobre el valor de los contratos y documentos (un centavo cuando no llegara a diez pesos, un centavo por cada diez pesos cuando se tratara de más de cien) e incluía una lista de 55 documentos gravados. Estableció además otra tarifa, aplicable a los actos y documentos que detallaba prolijamente, en un rango de 10 centavos a 25 pesos.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentada a la Asamblea Legislativa en 1889* (Guatemala: Establecimiento Tipográfico La Unión, 1889), p.9.

<sup>178</sup> *Memoria con que el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda y Crédito Público da cuenta a la Asamblea Nacional Legislativa, con los trabajos efectuados durante el año de 1890* (s.d.e), pp.4-7.

<sup>179</sup> Sandra Mérida, “Hacienda Pública”, en *Historia General de Guatemala*, T.IV, Alberto Herrarte, director del tomo (Guatemala: Asociación de Amigos del País/Fundación para la Cultura y el Desarrollo, 1995), p.593

<sup>180</sup> Decreto 494, 26 febrero 1894, en *RLRG*, T.12, pp.433-449.

<sup>181</sup> *Ibid.*, pp.433-436.

El impuesto sobre la venta y permuta de inmuebles sería del 5% sobre el valor de la finca que se enajenara y en el caso de la permuta se pagaría solamente sobre la de mayor valor.<sup>182</sup> Para el impuesto sobre herencias, legados y donaciones siguieron vigentes las tarifas establecidas en 1881.<sup>183</sup>

En los impuestos sobre consumos se estableció que el gravamen sobre el beneficio de reses sería de 2.50 pesos sin distinción, cuyos ingresos se destinaron a favor del Ferrocarril del Norte (2 pesos) y el resto se dividió en partes iguales entre las casas de beneficencia y los municipios.<sup>184</sup> El impuesto sobre la elaboración de sal subió a 0.50 centavos por quintal, mientras que la harina no sufrió modificaciones.<sup>185</sup>

La ley incluyó el alza aplicable a la contribución sobre bienes inmuebles en 1890, dejando la tasa en el 6 por millar sobre el valor de la propiedad. Siguió vigente la exención del impuesto para bienes cuyo valor no alcanzara los mil pesos.<sup>186</sup>

La contribución de caminos no sufrió cambios en las personas afectas ni en las exenciones, pero la conmuta subió a 50 centavos por cada día de trabajo (2 pesos anuales).<sup>187</sup> La conmuta del servicio militar se obtendría pagando 65 pesos anuales (un aumento de 15 pesos). Si el interesado acreditaba un año de servicio, la cuota bajaba a 50 pesos. Quien pagara 12 anualidades quedaba “perpetuamente exceptuado” del servicio.<sup>188</sup>

La ley de contribuciones no rindió los resultados esperados y no incidió en la recaudación. El único de los impuestos que registró un alza después de la promulgación de la ley fue el de papel sellado y timbres, cuya recaudación aumentó en más de 100 mil pesos entre los años 1894 (331,258 pesos) y 1895 (450,596 pesos). La Secretaría de Hacienda atribuyó esta alza a “las penas más severas [impuestas] a los defraudadores, así como a la nulidad de los actos y contratos en que se probara fraude contra los ingresos del fisco”.<sup>189</sup>

En 1895, el producto de las rentas de este impuesto fue el mayor registrado hasta ese momento en la historia tributaria del país, aunque “los resultados todavía fueran superiores si de parte de los contribuyentes hubiera más integridad en la declaración de los valores gravados con impuestos”.<sup>190</sup> Sin embargo, esta renta sufrió una baja al final del período de Reina Barrios, situándose otra vez en el rango de los 300 mil pesos.

Durante el gobierno de Reina Barrios (1892-1898) hubo un aumento transitorio de lo recaudado por aranceles, entre 1894 y 1896, que reflejó la existencia de un *boom* económico

---

<sup>182</sup> Ibid., p.438. La tasa fue reducida al 2% por el Decreto 510, 14 diciembre 1894, en *RLRG*, T.13 (Guatemala: Tipografía Nacional, 1896), p.166.

<sup>183</sup> Ibid., p.440.

<sup>184</sup> Ibid., p.441.

<sup>185</sup> Ibid., p.442.

<sup>186</sup> Ibid., p.443.

<sup>187</sup> Ibid., p.447.

<sup>188</sup> Ibid., p.449.

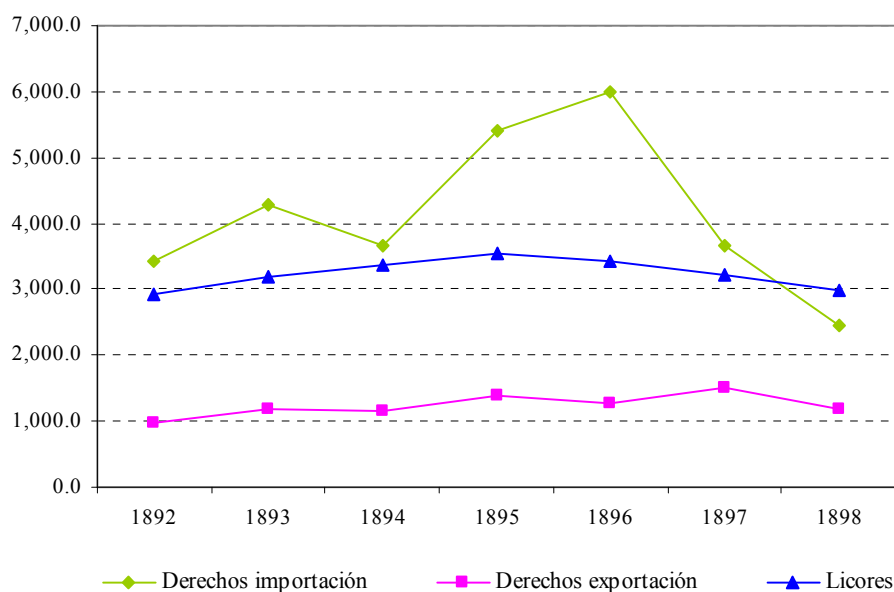
<sup>189</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año 1895, presentada a la Asamblea Nacional Legislativa de 1896* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1896), p.7.

<sup>190</sup> Ibid.

asociado a más importaciones resultantes de un aumento fuerte de los ingresos resultantes del incremento notable del precio del café. De US\$ 25 por quintal aumentó a US\$ 31 en 1893 y 1894, subió a US\$ 37 en 1895 (el precio más alto del siglo), se redujo levemente a US\$ 32 en 1896 y luego se precipitó a US\$ 14 en 1898 y 1899, el precio más bajo registrado desde 1870.<sup>191</sup>

A la euforia siguió la debacle. Así, en los últimos años del siglo XIX, factores externos (una caída en los precios del café provocada por la consolidación de Brasil en el mercado exportador) y factores internos (el elevado gasto gubernamental, “la fiebre de grandeza y el derroche no conoció límites”<sup>192</sup>) provocaron una crisis financiera sin precedente, que se reflejó en el desplome de los ingresos tributarios.

**Gráfica 3.8**  
**Ingreso de las principales rentas, 1892-1898**



FUENTE: *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, varios años.

La Gráfica 3.8 ilustra elocuentemente esta caída. Las importaciones redujeron considerablemente su recaudación en el período, ya que la recaudación del año 1898 equivalió a tan solo el 40% de lo recaudado por este impuesto dos años atrás. Los impuestos aplicables a las importaciones cedieron el primer lugar en las contribuciones al fisco a los impuestos sobre las bebidas embriagantes.

<sup>191</sup> Regina Wagner, *Historia del Café en Guatemala* (Guatemala: ANACAFÉ, 2001) p.111.

<sup>192</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año 1897, presentada a la Asamblea Nacional Legislativa de 1898* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1889), p.4.

La política tributaria cortoplacista y errática del gobierno de Reina Barrios, así como la fuerte dependencia del sector externo en los ingresos tributarios, no permitió consolidar las finanzas públicas a finales del siglo XIX. Mas bien, lo que se observa es una caída considerable en los ingresos, lo cual, unido a la falta de previsión en las políticas de gasto público, llevó al país a un escenario crítico. Hubo pocos cambios en la estructura tributaria, con la recaudación sujeta a los impuestos aplicables a las importaciones y a la venta y fabricación de licores.

## 5. El Señor Presidente: Manuel Estrada Cabrera

Tras el asesinato de Reina Barrios, el primer designado a la presidencia, Manuel Estrada Cabrera, un abogado oriundo de Retalhuleu que había ejercido su profesión en Quezaltenango, asumió el cargo. Una vez en la presidencia, Estrada Cabrera aseguró su permanencia en el poder, como ya lo habían hecho otros caudillos. En las elecciones de diciembre de 1898 obtuvo 300 mil votos, una cantidad extraordinaria de electores. A pesar de que los opositores alegaron manipulación y fraude, Estrada Cabrera fue declarado presidente electo.<sup>193</sup>

En 1903, la Asamblea Constituyente reformó la ley fundamental y permitió la reelección presidencial. En las elecciones de 1904 Estrada Cabrera tuvo como oponente al general Barillas, a quien derrotó por una abrumadora mayoría de más de medio millón de votos contra tres.<sup>194</sup> Estrada Cabrera sería “reelecto” dos veces más, en 1910 y 1916, sin enfrentar una verdadera oposición y obteniendo cada vez un elevado número de votos, siempre por encima de los posibles votantes.<sup>195</sup>

La desarticulación de la oposición pasó por el sofocamiento de insurrecciones militares generalmente organizadas desde el exterior (la más notable dirigida por Barillas en 1906) y el desmantelamiento de la Escuela Politécnica en 1908, después del atentado contra el dictador el 20 de abril de ese año. Estrada Cabrera ordenó el fusilamiento en unos casos, o el arresto y baja en otros, de un buen número de oficiales graduados. El edificio de la escuela fue destruido hasta sus cimientos. A partir de ese momento los oficiales de línea fueron adquiriendo importancia en los cargos de mando del Ejército, basados en la fidelidad personal.<sup>196</sup>

Los 22 años de gobierno de Estrada Cabrera también se distinguieron por la mezcla de adulación, servilismo y pánico que se adueñó de la sociedad guatemalteca. Una combinación

---

<sup>193</sup> Taracena Arriola, Op. cit., p.213; Luján Muñoz (1998), Op. cit., p.210.

<sup>194</sup> Ibid., p.214.

<sup>195</sup> Luján Muñoz (1998), Op. cit., p.210. Chester Lloyd Jones sostiene que las elecciones eran controladas y manipuladas por el Ejército, que hacía uso de la conscripción militar para asegurar la asistencia y el voto. En las elecciones de 1916, por ejemplo, a cada elector se le entregó una boleta en donde daba su voto a Estrada Cabrera, después sólo tenía que firmar o poner su huella digital, hacer la fila y depositar la boleta en la urna. Chester Lloyd Jones, *Guatemala, Past and Present* (Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1940), p.66.

<sup>196</sup> Taracena Arriola, Op. cit., p.214.

opresiva y asfixiante que fue captada magistralmente por Miguel Angel Asturias en *El Señor Presidente*.

El culto a la personalidad no conoció límites. Estrada Cabrera era alabado por sus obras en las Minervalias, celebraciones anuales para premiar a los mejores estudiantes, que con el paso del tiempo se volvieron ocasiones de adulación. Las fiestas duraban casi un mes, de octubre a noviembre, y terminaban con la celebración del cumpleaños del dictador. Otras fechas, como sus reelecciones y el cumpleaños de su madre, doña Joaquina, se convirtieron en fiestas nacionales y días feriados.<sup>197</sup>

En los aspectos económicos, Estrada Cabrera heredó la crisis fiscal y una seria inflación de su antecesor. También recibió un país con una modesta red de comunicaciones terrestres y una economía basada en la monoexportación, vulnerable, como ya se había demostrado, frente a los altibajos del mercado externo, que dependía de la explotación del trabajador estacional mediante el peonaje por deuda.<sup>198</sup>

De hecho, el proceso productivo ligado al café garantizaba en buena medida el funcionamiento del régimen. Los fuertes lazos que se habían desarrollado entre cafetaleros y gobierno explican por qué el último podía funcionar incluso cuando sus gastos eran mucho mayores que sus ingresos. Estrada Cabrera mantuvo el orden, la fuerza de trabajo y la estabilidad política necesarias para que, a pesar de la crisis, la expansión cafetalera siguiera su curso. El ingreso de varios sectores, “enganchadores”, jefes políticos, militares, exportadores y en última instancia el gobierno, se nutría de la existencia del peonaje por deuda, que recaía principalmente sobre la población indígena.<sup>199</sup>

Además, Estrada Cabrera promovió el mejoramiento de puertos, ferrocarriles y carreteras, necesario para la comercialización del café. En los primeros años de su gobierno hizo concesiones a dos compañías estadounidenses, la United Fruit Company (UFCO) y su subsidiaria, la International Railways of Central America (IRCA) con este propósito.

La UFCO había empezado sus operaciones, ligadas al cultivo y exportación de banano, en la región centroamericana a finales del siglo XIX.<sup>200</sup> La relación de la UFCO y el gobierno de Guatemala inició en 1901, con un contrato para asegurar una vía comercial entre Puerto Barrios y Nueva Orleans.<sup>201</sup> En 1904, Estrada Cabrera otorgó una concesión a la compañía con el propósito de finalizar el ferrocarril al Atlántico. Para Estrada Cabrera el ferrocarril era la quintaesencia del progreso, lo que en alguna medida puede explicar las generosas concesiones que otorgó a cambio.

---

<sup>197</sup> Luján Muñoz (1998), Op. cit., p.211. Jones, Op. cit., pp.64-65.

<sup>198</sup> Mary Catherine Rendón, “Manuel Estrada Cabrera, Guatemalan President, 1898-1920” (tesis doctoral, Oxford: Oxford University, 1988), p.57.

<sup>199</sup> Ibid., p.57; Taracena Arriola, Op. cit., p.215.

<sup>200</sup> La UFCO fue el producto de la fusión de la Tropical Trading and Transport Company, propiedad de Minor Keith, con la Boston Fruit Company, de Andrew Preston, en 1899. La compañía de Keith empezó a operar en Centroamérica gracias a la construcción de una línea férrea en Costa Rica, en la década de 1870. Handy, Op. cit., pp.78-79.

<sup>201</sup> Taracena Arriola, Op. cit., p.214.

La línea ferroviaria hacia el Atlántico había sido un sueño postergado para varios gobiernos liberales, pues debido a problemas financieros su construcción se detuvo en 1897. Después de varias negociaciones, la UFCO y el gobierno firmaron un acuerdo para construir alrededor de 100 kilómetros de vía férrea que faltaban para unir la ciudad de Guatemala con Puerto Barrios.

Estrada Cabrera concedió a la compañía las vías existentes (Puerto Barrios – El Rancho), las instalaciones portuarias en el Atlántico y los derechos sobre el ferrocarril durante 99 años a partir de la fecha de aprobación del convenio. El gobierno concedió además una faja de terreno de cien pies de ancho a lo largo de la vía, los terrenos ocupados por la estación de Zacapa y cuatro manzanas más, treinta manzanas en Puerto Barrios, 1,500 caballerías en el terreno llamado Los Andes, a elección del contratista, para un total 67,987 hectáreas.<sup>202</sup>

Además, la compañía estaba exenta del pago de contribuciones nacionales y municipales, así como de todos los derechos de muellaje. Las importaciones que realizara no pagarían derechos de aduana o “cualquier otra clase de derechos fiscales, municipales, marítimos o internos actualmente creados o que más adelante se creasen”. Tampoco se cobraría ninguna clase de derechos, contribuciones o tributos a los pasajeros o a las mercaderías en tránsito en el ferrocarril. En el contrato también se establecieron los tipos máximos por fletes locales para los efectos importados o exportados, así: 20 centavos oro por tonelada de 2,000 libras, por milla; 20 centavos oro por racimo de banano; pasajeros de primera clase, 6 centavos oro por milla y 4 centavos oro por milla los de segunda clase.<sup>203</sup>

Debido a estas exenciones y a las condiciones en que se inició su cultivo a gran escala, el banano, en lo que a ingresos tributarios se refiere, estuvo lejos de romper con la dependencia del café en materia de exportaciones.

En 1906 el gobierno y la UFCO firmaron un contrato que permitía a la compañía el establecimiento de plantaciones bananeras en el país y seis años más tarde se le concedió a la IRCA la propiedad de las líneas férreas del occidente que conectaban las regiones productoras de café con el océano Pacífico. Así, la IRCA completó su monopolio sobre el transporte ferroviario. De hecho, tres empresas norteamericanas, IRCA, UFCO y su flota mercante (la Gran Flota Blanca) dominaron la economía guatemalteca durante la primera mitad del siglo XX.<sup>204</sup>

La presencia norteamericana, sin embargo, fue más allá de las relaciones entre el capital estadounidense y el gobierno guatemalteco. En las primeras dos décadas del siglo XX la influencia norteamericana se fortaleció debido a la política exterior de los Estados Unidos hacia el Caribe. En 1904, Theodore Roosevelt había declarado: “... tarde o temprano, es inevitable que los Estados Unidos regulen la vida de las repúblicas del Caribe”.<sup>205</sup> Así, la

---

<sup>202</sup> “Contrato relativo a la terminación y explotación del Ferrocarril al Norte, aprobado por la Asamblea Nacional Legislativa en sesión del 9 de abril de 1904”, en *RLRG*, T.23, F. Estrada, comp. (Guatemala: Tipografía de Arturo Sigüere, 1909), pp.13-30. Estrada Cabrera lo aprobó el 5 de abril y lo remitió a la Asamblea. Handy, Op. cit., pp.79-80; Rendón, Op. cit., p.65; Dosal, Op. cit., p.43.

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Handy, Op. cit., p.80.

<sup>205</sup> Citado por Handy, Ibid., p.86.

política del “gran garrote” de Roosevelt, la “diplomacia del dólar” de William Taft y la “moralidad presbiteriana vuelta política exterior” de Woodrow Wilson, dominaron las relaciones de Estados Unidos con los países de Centroamérica y el Caribe en esos años.<sup>206</sup>

Una conjugación de los intereses del capital y de la política exterior permitieron que los Estados Unidos fueran adquiriendo una primacía que, en el caso de Guatemala, había pertenecido en el siglo anterior a Inglaterra y Alemania. Después de la I Guerra Mundial este dominio fue completo. Esta coincidencia de intereses puede explicar por qué los Estados Unidos haya tolerado un régimen dictatorial, corrupto y en permanente crisis financiera.<sup>207</sup>

Sin embargo, Estrada Cabrera se resistió a embargar todos los bienes de los inmigrantes alemanes, como era el deseo del Departamento de Estado. El presidente Wilson abandonó a su suerte al gobierno de Estrada Cabrera cuando “fue evidente que su régimen ya no era el más adecuado para proteger los intereses de Estados Unidos”.<sup>208</sup> De esa forma, el gobierno norteamericano dejó ver que el derrocamiento de Estrada Cabrera no encontraría oposición de su parte, percepción que a la larga sería fundamental en la destitución del señor presidente.

Este poderoso factor externo encontró su contraparte local en la oposición que empezó a manifestarse contra el régimen en 1919. El descontento había ido creciendo después de los terremotos de 1917-18, a la par de las cada vez más difíciles condiciones de vida de la mayoría de la población. El surgimiento de la Liga Obrera, del Partido Unionista y la oposición “cívico-religiosa” del obispo José Piñol y Batres manifestada a través de sus sermones, fueron fundamentales en el despertar de las fuerzas políticas.<sup>209</sup>

Poco a poco fue tomando forma el movimiento que dio a la Asamblea Legislativa, el 8 de abril de 1920, la fuerza necesaria para declarar que el mandatario no se encontraba en pleno uso de sus facultades mentales y en consecuencia debía ser destituido. Acto seguido, nombró a Carlos Herrera Luna, importante productor de azúcar, como presidente provisional.<sup>210</sup>

Al derrocamiento de Estrada Cabrera también contribuyó la crisis económica y monetaria que sacudió al país en los últimos años de su gobierno. Esta crisis, sin embargo, era el efecto acumulativo de años de gestión financiera irresponsable, con desbalances presupuestarios que se cubrían con préstamos a la banca privada o con la emisión de papel moneda sin respaldo, que fue el origen de una escalada inflacionaria difícil de detener. El valor del peso en oro cayó de 3.12 pesos por dólar en 1897, a 30.3 pesos por dólar en 1920, asociado a una circulación de papel moneda que iba en aumento. Aparentemente los únicos beneficiados fueron los banqueros y los cafetaleros, estos últimos porque les permitió “vender en un mercado regulado por el oro y pagar en papel moneda”.<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Estados Unidos había intervenido en la política doméstica de la República Dominicana en 1904, debido al desorden financiero. Por otro lado, se ha calculado que Estrada Cabrera acumuló durante su gobierno, una suma cercana a los cinco millones de dólares, de dudosa procedencia. Dosal, Op. cit., p.45.

<sup>208</sup> Handy, Op. cit., p.88.

<sup>209</sup> Taracena Arriola, Op. cit., p.231.

<sup>210</sup> Ibid.; Jones, Op. cit. p.68.

<sup>211</sup> Luján Muñoz (1998), Op. cit., pp. 219-220; Jones, Op. cit., pp.237-238.

La ausencia de un proyecto de reforma monetaria y de control de la deuda externa llevó al país a la eventual bancarrota. Sería tarea de los gobiernos posteriores realizar la transición del patrón plata al patrón oro, en una reforma monetaria que contaría con el asesoramiento y la aprobación de los Estados Unidos.<sup>212</sup>

### La economía durante las primeras dos décadas del siglo XX

El rasgo más notorio de la economía durante el gobierno de Estrada Cabrera fue el surgimiento de otro cultivo de exportación que, junto con el café, ayudó consolidar la presencia del país en el mercado mundial.

Guatemala había comenzado a producir y exportar banano en los últimos veinte años del siglo XIX, pero su expansión estuvo ligada al contrato que el gobierno firmó con la UFCO en 1904. Esta y otras concesiones que se otorgaron a la frutera y sus subsidiarias en los años siguientes propiciaron la formación de una economía de enclave alrededor del banano. Lo anterior se reflejó en el aumento gradual del cultivo y la exportación, que alcanzó un desarrollo amplio y sostenido a partir de la década de 1910. Si se toma como base el año 1908, el volumen de las exportaciones se había cuadruplicado en 1913. El Cuadro 3.6 muestra este aumento.

**Cuadro 3.6**  
**Volumen y valor de las exportaciones de banano, 1898-1920**  
(volumen en miles de kilos; valor en miles de pesos oro)

Año	Volumen	Valor	Año	Volumen	Valor
1898	3,294	93	1908	24,591	200
1899	236,093 <sup>/a</sup>	118	1910	45,096	368
1901	262,691 <sup>/a</sup>	131	1911	64,610	527
1902	239,789 <sup>/a</sup>	60	1912	81,783	667
1903	13,651	89	1913	101,649	826
1904	11,734	127	1914	124,769	1017
1905	13,944	123	1915	131,858	1082
1906	19,026	155	1916	127,012	1035
1907	17,468	180	1920	100,277	990

NOTA: <sup>/a</sup> volumen en racimos. El peso oro equivalía al dólar de los Estados Unidos.

FUENTE: Rafael Piedra-Santa Arandi, *Introducción a los problemas económicos de Guatemala*, 2ª ed. (Guatemala: Editorial Universitaria, 1981), p.140-B.

<sup>212</sup> Rendón, Op. cit., p.101.



La demanda exterior se combinó con el aumento en la producción de banano, para hacer de este producto el segundo en importancia en las exportaciones durante los primeros veinte años del siglo pasado.

Por otro lado, las exportaciones de café guatemalteco siguieron creciendo. El grano había ganado reputación en la categoría de cafés “suaves” y aumentó su participación en la producción mundial del 7% en el quinquenio 1885-1889 al 14% en 1905-1909.<sup>213</sup> El Cuadro 3.7 resume el volumen de las exportaciones de café durante el período que nos ocupa.

**Cuadro 3.7**  
**Volumen de las exportaciones de café, 1898-1920**  
**(volumen en quintales de café oro)**

<b>Año</b>	<b>Volumen</b>	<b>Año</b>	<b>Volumen</b>
1898	727,718	1908	569,718
1899	739,047	1909	1,115,626
1900	694,817	1910	664,550
1901	676,213	1911	774,571
1902	774,023	1912	723,013
1903	578,973	1913	875,337
1904	647,663	1914	831,365
1905	810,815	1915	775,631
1906	684,409	1916	803,878
1907	901,994	1920	939,538

FUENTE: McCreery, Op. cit., p.301; Wagner (1996), Op. cit., p.329.

Buena parte de la producción de café estaba en manos extranjeras. En 1913, los alemanes eran dueños de 170 fincas cafetaleras (10% del total) que producían alrededor del 40 por ciento del café en el país.<sup>214</sup> La expansión de la caficultura estuvo ligada a las crisis internacionales en los precios del producto. De hecho, la creación de un departamento de agricultura en el Ministerio de Fomento se debió a la crisis de 1897. La nueva entidad tenía como uno de sus objetivos lograr la diversificación productiva, que diez años más tarde aún no se había alcanzado. El gobierno ofreció premios para estimular nuevos productos exportables, como el henequén, y declaró su satisfacción sobre el crecimiento de las exportaciones de banano.<sup>215</sup>

Sin embargo, el alza en los precios del café en los años 1909-1913 hizo que tanto productores como gobierno dejaran de lado sus preocupaciones. La I Guerra Mundial no

<sup>213</sup> Mosk, Op. cit., pp.121-122. Hay que hacer notar que la producción del café guatemalteco respecto a la producción mundial no excedió durante esos años el 3.7 por ciento. Ibid.

<sup>214</sup> Ibid., p.123.

<sup>215</sup> Ibid., p.131.

afectó seriamente la exportación de café, dirigida principalmente hacia el mercado alemán, pues el grano empezó a gozar de preferencia entre los consumidores estadounidenses. En los últimos años de la guerra, el café guatemalteco ya se había consolidado en los Estados Unidos, que se volvió el principal mercado para el producto.<sup>216</sup>

## Legislación tributaria y hacienda pública

El estado de la hacienda pública en los últimos años del siglo XIX era, en una palabra, desastroso. El desplome de los precios del café en el mercado internacional tuvo como consecuencia un descenso en las importaciones, el principal rubro en los ingresos del Estado. Cuando los precios del café para la cosecha de 1897-98 se mantuvieron por debajo de lo esperado, algunos cafetaleros perdieron sus propiedades a manos de sus acreedores, generalmente alemanes. Esta situación no pasó desapercibida en el informe de la Secretaría de Hacienda, cuyo titular calificó de “ilusorios” los cálculos que pudieran hacerse sobre la balanza comercial, pues “una porción considerable del valor de nuestras exportaciones se queda fuera del país”.<sup>217</sup> El fenómeno no era nuevo pero la crisis la hizo evidente en la información oficial.

Durante el gobierno de Estrada Cabrera el servicio de la deuda fue asegurado con los derechos sobre las exportaciones de café hasta 1917, año en que debido a la Guerra Mundial y a la inflación se suspendieron los pagos. El gravamen sufrió altas y bajas. Por ejemplo, en marzo de 1898, un quintal de café pagaba como derecho 1 peso plata; en junio de 1899 se redujo a 1 peso papel moneda. En 1900 el impuesto subió a 6 pesos en moneda corriente y en 1903 se elevó a 1 peso oro. En 1912, debido a las presiones del gobierno británico, subió a la cuota del arreglo original, 1.50 pesos oro por quintal de café exportado.<sup>218</sup>

A pesar de la crisis, los derechos de importación se aumentaron en agosto de 1898. A partir de esa fecha se fijaron en un 30%, que debería pagarse en oro nacional o su equivalente en plata. El aumento regía para todas las mercancías, sin distinción alguna.<sup>219</sup> En 1899 se gravaron con derechos de exportación cuatro artículos: el banano (10 centavos por racimo), el cuero de res (50 centavos por cuero), el hule (10 pesos por quintal) y las pieles de venado o carnero (3 pesos por quintal). Hasta ese momento, el único artículo gravado con derechos de exportación había sido el café.<sup>220</sup>

Estos cambios, cuyos efectos se verían reducidos por lo que serían dos décadas de una seria turbulencia en el ámbito económico, representaron un cambio importante al contribuir a la consolidación de los impuestos aplicados a las exportaciones, proceso impulsado inicialmente por el gobierno de Manuel Lisandro Barillas. El efecto de estas acciones puede observarse al final de la década de 1920, cuando este tipo de impuestos ya representa una

---

<sup>216</sup> Ibid., p.133.

<sup>217</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año de 1898, presentada a la Asamblea Nacional Legislativa de 1899; parte expositiva* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1899), p.3.

<sup>218</sup> Jones, Op. cit., pp.220-221.

<sup>219</sup> *Memoria... 1899*, p.11.

<sup>220</sup> Decreto 603, 20 octubre 1899, en *RLRG*, T.18, F. Estrada, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1908), p.232 y ss.

proporción mayor de la carga tributaria. Puesto que estos impuestos se aplicaban a los sectores más dinámicos de la economía, controlados por un sector relativamente pequeño de la población, ello contribuyó, en alguna medida, a aumentar la progresividad de la tributación.

En el mismo decreto se abolió la contribución de caminos y se redujo la contribución militar a 30 pesos anuales para los ladinos y a 10 pesos anuales para los indígenas.<sup>221</sup> En 1905 la conmuta por el servicio militar subió a 100 pesos anuales, sin hacer distinción por etnia.<sup>222</sup> El gravamen se mantuvo en esos parámetros hasta 1919, cuando la cuota subió a 500 pesos anuales.<sup>223</sup>

La situación hacendaria había sido debilitada en los años 1901-1902 por la erupción del volcán Santa María, cuyos efectos se sintieron en la producción anual de café, y por el terremoto de Quezaltenango. Debido a estos desastres naturales, el gobierno exoneró del pago de algunas contribuciones a las regiones damnificadas y destinó algunos recursos fiscales a su auxilio.<sup>224</sup>

La administración de Estrada Cabrera introdujo en diciembre de 1908 un nuevo impuesto del 5% sobre los dividendos que disfrutaran los accionistas de las sociedades anónimas constituidas en la república, y del 2% sobre el valor de las acciones cuando se hiciera un traspaso de éstas. Los fondos recaudados se destinarían al mantenimiento de las casas de beneficencia pública.<sup>225</sup> Este impuesto, que gravó la renta y no tiene antecedente en la legislación tributaria, aparentemente no proveyó de altos ingresos al erario, pues no figura en ninguno de los estados por productos de rentas fiscales del período.

La legislación relativa al aguardiente no sufrió cambios en la legislación hasta septiembre de 1915, cuando por Acuerdo gubernativo el impuesto por la fabricación subió a 1 peso por botella, modificando la tarifa de 50 centavos que se mantuvo por años.<sup>226</sup> La renta de licores fue durante todo el período, la segunda en importancia de las rentas tributarias.

En cuanto a los ingresos tributarios, la inflación y la convivencia de varias monedas y varios tipos de cambio dificultan el análisis. A esto hay que agregar la escasa confiabilidad de las cifras. Los estadounidenses Dana G. Munro (historiador) y John Parke Young (economista) estuvieron en el país en 1919 y prepararon un reporte para el Departamento de Estado sobre la situación financiera del país. Munro creyó que las cifras proporcionadas por la Secretaría

---

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> Decreto 651, 31 julio 1905, en *RLRG*, T.24, F. Estrada, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1910), p.77.

<sup>223</sup> Decreto 752, 30 diciembre 1919, en *RLRG*, T.38, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1925), p.30.

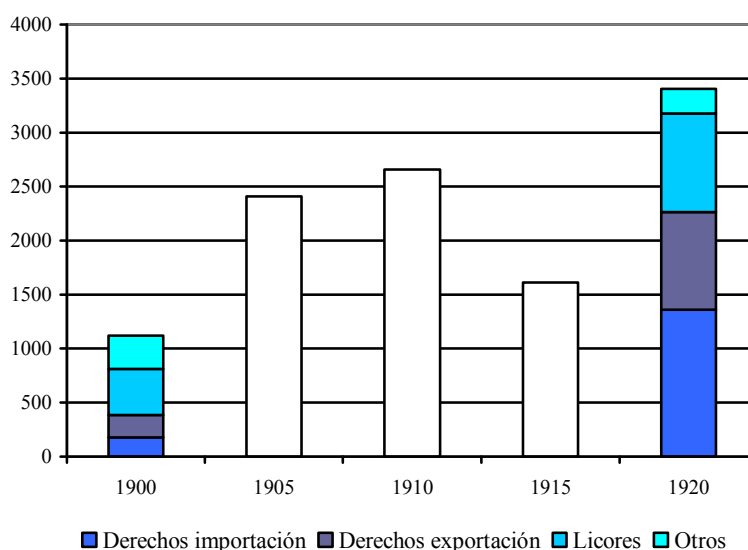
<sup>224</sup> Sandra Mérida, "Hacienda Pública", en *Historia General de Guatemala*, Tomo V, J. Daniel Contreras, director del tomo (Guatemala: Asociación de Amigos del País/Fundación para la Cultura y el Desarrollo, 1996), p.448.

<sup>225</sup> Decreto 692, 10 diciembre 1908, en *RLRG*, T.27, F. Estrada, comp. (Guatemala: Tipografía de Arturo Siguere, 1910), p.258.

<sup>226</sup> *Memoria presentada por la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público a la Asamblea Nacional Legislativa en sus sesiones ordinarias de 1916* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1916), pp.4-5.

de Hacienda no eran “honestas o confiables”, pero las usó de todos modos porque eran las únicas existentes.<sup>227</sup> En este trabajo se están utilizando las mismas fuentes que Munro consultó, por lo que su apreciación no debe pasar desapercibida. Las estadísticas que proporciona la Secretaría de Hacienda respecto a los ingresos fiscales están en pesos. En la Gráfica 3.9 se ilustran los ingresos tributarios en los primeros veinte años del siglo XX.

**Gráfica 3.9**  
**Evolución de los ingresos tributarios, 1900-1920**  
(en miles de pesos)



NOTA: Las barras correspondientes a los años 1905, 1910 y 1915 representan el nivel de recaudación y no la composición de la misma.

FUENTE: *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, varios años.

En todo caso, la información disponible permite constatar, en primer lugar, que hubo fuertes fluctuaciones de los ingresos tributarios, inicialmente afectados por la reducción de los precios del café resultantes del aumento del café exportado por Brasil (fines del siglo XIX) y luego, entre 1915 y 1918, por la incidencia de la I Guerra Mundial. En particular, las exportaciones a Alemania, que era el principal mercado de destino del café de Guatemala, se interrumpieron entre 1915 y 1920, siendo parcialmente compensadas por aumentos de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos.<sup>228</sup>

La crisis financiera heredada del gobierno de Reina Barrios y reforzada por la autorización para que los bancos privados pudieran emitir papel moneda de manera independiente, aunado a las fluctuaciones del tipo de cambio de la moneda durante ese período y a los efectos de los terremotos de 1917-18, terminaron de desestabilizar la economía del país.

<sup>227</sup> Rendón, Op. cit., p.56.

<sup>228</sup> Wagner (2001), Op.cit., p.147.

La información disponible permite concluir que durante este período los impuestos a las exportaciones se consolidaron como una fuente importante de recursos. Mientras que previo al año 1898 habían llegado a un máximo del 13% en su participación, para el año 1920 ya alcanzaban el 26% de la recaudación total. A ello contribuyó en parte el crecimiento de las exportaciones de banano, sujeto a menores fluctuaciones de precio y con un destino más seguro (principalmente los Estados Unidos) que el café, que originalmente tenía como destino principal a Alemania. Tomando en cuenta las importaciones, dos terceras partes de los ingresos tributarios provenían del comercio exterior. Los impuestos directos no variaron su aporte porcentual respecto a otros períodos y continuaron contribuyendo en porcentajes mínimos al total de los ingresos tributarios.

## **6. La década de los veinte y la última dictadura liberal**

### **Los convulsos años veinte**

Estrada Cabrera no se quedó de brazos cruzados al saber que la Asamblea Legislativa había votado por su destitución el 8 de abril de 1920. En anteriores ocasiones había declarado que solamente abandonaría la presidencia “con los pies por delante” y en los días posteriores a esa fecha trató de defender su gobierno. Su actitud desencadenó la insurrección de los sectores populares, que luego se conocería como la Semana Trágica. El 14 de abril, Estrada Cabrera recibió un ultimátum de los Unionistas que demandaron su rendición incondicional y su renuncia. El presidente provisional, Carlos Herrera Luna, fue formalmente electo para el cargo unos meses más tarde.<sup>229</sup>

La caída del régimen de Estrada Cabrera coincidió con el fortalecimiento del Unionismo, que a un siglo de la independencia intentó revivir la República de Centroamérica. En este proceso intervinieron Guatemala, El Salvador y Honduras, y en cumplimiento del pacto de unión de 19 de enero de 1921, aprobaron el texto constitucional que dio vida a la efímera República el 9 de septiembre de 1921. Esta llegó a su fin con el derrocamiento de Herrera el 5 de diciembre de 1921, quien fue sustituido por un triunvirato militar encabezado por el general José María Orellana. En la caída de Herrera se presume factor importante la negativa de su gobierno de vender la empresa eléctrica, expropiada por Estrada Cabrera a los alemanes, a la Electric Bond & Share Company.<sup>230</sup>

Cuando el general Orellana fue electo presidente, buscó y obtuvo el reconocimiento de los Estados Unidos para su gobierno y procedió a separar a Guatemala de la República de Centroamérica. También renegoció los contratos de la empresa eléctrica y aceptó las demandas de la IRCA ligadas a la construcción de la vía que uniría Guatemala con El Salvador. Durante su gobierno tuvo lugar la reforma monetaria que había sido pospuesta durante el gobierno de Estrada Cabrera.<sup>231</sup> Hubo cierta apertura democrática y tolerancia política, que permitió el surgimiento de grupos anarquistas, la organización de grupos

---

<sup>229</sup> Taracena Arriola, Op. cit., p.231; Jones, Op. cit., pp.68-69.

<sup>230</sup> Ibid., p.233; Luján Muñoz (1998), Op. cit., p.225.

<sup>231</sup> Ibid.

obreros e incluso la formación de un partido comunista en 1922, “ilegal, perseguido y sin un centavo”, que no obstante ejerció cierta influencia sobre el movimiento obrero.<sup>232</sup>

El régimen de Orellana llegó abruptamente a su fin con su muerte en septiembre de 1926. Lo substituyó el primer designado, general Lázaro Chacón, e inmediatamente empezó la carrera por la presidencia en la que participaron Chacón y Jorge Ubico, propuesto por el partido Liberal Progresista. Chacón ganó las elecciones y Ubico se retiró de la política temporalmente.

Durante el gobierno del general Chacón la UFCO obtuvo nuevas y generosas concesiones en las márgenes del río Motagua. El contrato había sido celebrado en noviembre de 1924 pero fue ratificado por la Asamblea y sancionado por Chacón en mayo de 1927. Según sus términos, el gobierno arrendó la tierra por 14 mil dólares anuales durante 25 años, con el derecho a cortar los árboles de cedro o caoba en el desmonte, pagando 12 dólares por pieza. Ninguna de las actividades de la compañía en los terrenos arrendados quedó sujeta a impuestos o contribuciones estatales o municipales. La UFCO se comprometió a pagar como único derecho de exportación “el impuesto de utilidades de un centavo oro americano” por cada racimo de banano que exportara. Por otro lado, la compañía estaba exenta del pago de derechos de importación, cargas o contribuciones fiscales de cualquier naturaleza de todo el material y el equipo necesarios para la construcción y mantenimiento de sus líneas férreas y teléfonos, excepto el 2% y 3% de derechos consulares establecidos para la construcción del Ferrocarril de Los Altos.<sup>233</sup>

Los últimos años de gobierno del general Chacón estuvieron marcados por varios acontecimientos, entre ellos las reformas constitucionales de 1927, que prohibieron la reelección. El período se caracterizó por la corrupción rampante en la administración pública, un intento de golpe militar que fracasó por mala coordinación y el inicio de la crisis económica mundial de 1929, cuyos efectos fueron inmediatos en la economía del país. Los precios del quintal de café cayeron de Q24.00 en 1927-28 a Q14.00 en 1930-31.<sup>234</sup> La crisis económica llevó al aumento del costo de la vida y del desempleo. El régimen recurrió a la suspensión de las garantías constitucionales y a una readecuación del presupuesto.

Al presidente Chacón no le tocaría enfrentar de lleno la crisis. En diciembre de 1930 sufrió un derrame cerebral que le dejó incapacitado para gobernar. A la crisis económica siguió una crisis política, que tuvo como resultado la sucesión de tres presidentes en menos de un mes.

Chacón fue substituido por el segundo designado a la presidencia, el licenciado Baudilio Palma, quien rápidamente obtuvo el reconocimiento de los Estados Unidos. Pero en su caso esto no fue suficiente pues cayó dos días después por un golpe de estado dirigido por el general Manuel Orellana, que fue nombrado presidente provisional el 17 de diciembre, mas no pudo mantenerse en el poder porque el gobierno de los Estados Unidos no le dio su beneplácito, lo que forzó su renuncia. Lo sucedió el licenciado José María Reina Andrade,

---

<sup>232</sup> Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954* (Princeton: Princeton University Press, 1991), p.10.

<sup>233</sup> Oscar De León Aragón, *Los contratos de la United Fruit Company y las compañías muelleras en Guatemala, estudio histórico-jurídico* (Guatemala: Ministerio de Economía y Trabajo, 1950), pp.252-257.

<sup>234</sup> Wagner (2001), Op.cit., p.155.

designado presidente provisional por la Asamblea Legislativa el 2 de enero de 1931. Un mes más tarde se celebraron las elecciones que llevaron a Jorge Ubico a la presidencia, el último dictador liberal del siglo XX.<sup>235</sup>

## La reforma monetaria

En 1919, el Departamento de Estado estaba convencido de la necesidad de impulsar una reforma monetaria en Guatemala con el propósito de mejorar las condiciones financieras, económicas y comerciales. En consecuencia, el economista E.W. Kemmerer fue enviado a realizar un estudio de la situación financiera del país. En su reporte recomendó que se adoptara el patrón oro y se estableciera un banco nacional. El derrocamiento de Estrada Cabrera marcó el fin de ese proceso. Si la reforma se hubiera llevado a cabo, las dificultades monetarias y cambiarias de los años siguientes se habrían evitado.<sup>236</sup>

Carlos Herrera mostró interés en la reforma monetaria pero su derrocamiento impidió su puesta en práctica. En 1923, el gobierno de José María Orellana instituyó una Caja Reguladora que estabilizaría el tipo de cambio con fondos generados por el impuesto del café. En 1924 Kemmerer volvió al país, y a pesar de alguna resistencia de parte de los cafetaleros y banqueros, en noviembre de ese año se inició la reforma monetaria. La nueva unidad monetaria nacional, el quetzal, se habría de emitir a la par del dólar.<sup>237</sup>

La supervisión de la circulación monetaria estuvo a cargo de la Caja Reguladora. En 1925 empezó el proceso de sustitución de papel moneda. El gobierno y los bancos asumieron la responsabilidad de acumular una reserva de oro para el respaldo de los nuevos billetes y en 1926 Guatemala adoptó plenamente el patrón oro. La Caja fue reorganizada para formar el Banco Central de Guatemala, con monopolio en la emisión de billetes.<sup>238</sup>

El tipo de cambio del quetzal en relación al dólar no varió durante los siguientes sesenta años. Las bases institucionales para la creación de la banca central y la organización de la banca privada tuvieron vigencia durante veinte años y fueron modificadas durante la década revolucionaria.

No se supo aprovechar la estabilidad financiera y monetaria de la década de los veinte para diversificar la economía guatemalteca. El país siguió recorriendo el camino de la especialización de las exportaciones, lo que hizo a la economía particularmente vulnerable a las conmociones externas.<sup>239</sup>

---

<sup>235</sup> Luján Muñoz (1998), Op. cit., pp.228-229; Taracena Arriola, Op. cit., p.234; Jones, Op. cit., p.70.

<sup>236</sup> Rendón, Op. cit., p.94; John P. Young, "Moneda y Finanzas en Guatemala: 1821-1924", en *Economía de Guatemala, 1750-1940: antología de lecturas y materiales*, Tomo 2, Jorge Luján Muñoz, comp. (Guatemala: USAC, 1980), p.178. La intervención de Estados Unidos había propiciado reformas monetarias en Nicaragua y Honduras en las primeras dos décadas del siglo XX. Victor Bulmer-Thomas, *La economía política de Centroamérica desde 1920* (San José: BCIE, 1989), pp.34-36.

<sup>237</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.40.

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> Ibid.

## La última dictadura liberal: Jorge Ubico, 1931-1944

La depresión de 1929-30 fue una prueba más de los peligros de esta dependencia, nuevamente demostrada cuando el colapso del mercado del café llevó al país prácticamente a la bancarrota. La gravedad de la crisis era tal, que el 30 de diciembre de 1930 el balance de la tesorería nacional arrojaba un saldo de 27 dólares.<sup>240</sup>

La “agitación en la clase trabajadora” y el temor ante “la tormenta roja que se avecinaba”, en alusión a la influencia que el recién formado partido comunista pudiera tener sobre los obreros, determinaron que las elites buscaran a un líder fuerte, que encontraron en Jorge Ubico Castañeda.<sup>241</sup>

Ubico creció a la sombra de la revolución de 1871. Su padre fue liberal, terrateniente y funcionario público. De esa cuenta, su padrino de bautismo había sido J. Rufino Barrios. Se educó en la Academia Militar y a los 28 años había alcanzado el grado de coronel. Fue Jefe Político de Alta Verapaz y Retalhuleu, en donde había ganado una reputación de “eficiencia y crueldad”. También fue Secretario de Guerra y en 1922 fue nombrado primer designado a la presidencia.<sup>242</sup> Había hecho su primera incursión en la política partidista en 1926, cuando fue candidato a la presidencia postulado por el recién formado Partido Liberal Progresista (PLP), una escisión del partido liberal tradicional. Cuando Chacón ganó las elecciones, Ubico se retiró a su finca, y esperó.

Su oportunidad llegó en 1931, cuando el presidente Reina Andrade convocó a elecciones presidenciales. Ubico no había perdido el contacto con su partido, que ahora necesitaba de él, y se presentó a las elecciones como candidato del PLP. Su plataforma política hizo énfasis en la honestidad y en la necesidad de enderezar la administración pública. Debido a la premura en que se llevó a cabo la convocatoria, el único otro candidato que hubiera podido enfrentársele, Adrián Recinos, no pudo regresar a tiempo de su misión diplomática. Ubico ganó las elecciones con extrema facilidad.<sup>243</sup>

Jorge Ubico asumió la presidencia el 14 de febrero de 1931, tenía 53 años y en los siguientes 13 años gobernaría Guatemala con “mano dura”, esto es, rebasando los poderes conferidos al Ejecutivo en la Constitución, reduciendo la Asamblea Legislativa a un organismo de fachada que aprobaba sus actos y liquidando la oposición sin importar los medios y métodos, lo que llegó a su clímax en 1934 con las ejecuciones, asesinatos, encarcelamiento y exilio de los presuntos implicados en un complot para asesinarlo. Esta maniobra limitó la vida política del país al restringir las acciones de cualquier partido que no fuera el gobernante y facilitó la subordinación de los sectores populares al régimen.

Al finalizar su primer período presidencial, Ubico ya se sentía cómodo en la figura de dictador. Su reelección en 1936, lograda gracias a la modificación del texto constitucional, garantizó su permanencia en el poder durante cinco años más. Al inaugurar su tercer período

<sup>240</sup> Kenneth J. Grieb, *Guatemalan Caudillo: The Regime of Jorge Ubico* (Athens: Ohio University Press, 1979), p.55.

<sup>241</sup> Gleijeses, Op. cit., p.11.

<sup>242</sup> Handy, Op. cit., p.90; Jones, Op. cit., p.70.

<sup>243</sup> Ibid., p.93.



presidencial (1943-1949) fue gratificado con la suma de 200 mil quetzales que una obsequiosa Asamblea Legislativa le asignó por los servicios prestados al país.<sup>244</sup>

Su administración en los primeros años de gobierno puso en práctica medidas de austeridad en el gasto que incluyeron la reducción de la burocracia y de los servicios (educación y salud, principalmente) y un recorte salarial del 30% para los empleados públicos.<sup>245</sup> La crisis se prolongó durante 1931-1935, pero sus efectos fueron suavizándose, al extremo que en 1935 el gobierno reinició los pagos de la deuda externa.<sup>246</sup>

Por otro lado, Ubico siguió la política de “total cooperación” con la UFCO, a pesar del descontento que causaba entre los cafetaleros el monopolio del transporte ferroviario. En marzo de 1936, se prorrogó el contrato de arrendamiento de las márgenes del Motagua, en donde se lee que a partir de la aprobación del convenio y hasta noviembre de 1949, la compañía pagaría un 1.5 centavos de quetzal por cada racimo de banano exportado, y desde esa fecha hasta la expiración del contrato (junio de 1981) pagaría un impuesto por utilidades de 2 centavos de quetzal por cada racimo. El arrendamiento de 14 mil dólares anuales fue aumentado a 34 mil dólares, pero a partir de noviembre de 1949 se rebajaría a la cantidad original.<sup>247</sup> También liberó a la Compañía Agrícola de Guatemala, la subsidiaria de la UFCO que operaba en Tiquisate, Escuintla, de la obligación de construir las instalaciones portuarias a que se había comprometido en 1930, a cambio de 25 millas de ferrocarril que atravesarían tierras “propias para el cultivo del banano”.<sup>248</sup>

Durante su mandato, la construcción y el mejoramiento de carreteras dependió del servicio obligatorio de vialidad, “establecido por la costumbre en todas las regiones del país”, que consistía en dos semanas de trabajo personal en los caminos que se designaran. El servicio era conmutable a razón de un quetzal por cada semana. El primero cubría el boleto de vialidad y el segundo el ordinario de caminos.<sup>249</sup>

En 1934, la Asamblea Legislativa aprobó dos decretos fundamentales para las relaciones laborales de la época; el 7 de mayo emitió el Decreto 1995, que abolió el peonaje por deuda, y al día siguiente el Decreto 1996, la Ley contra la Vagancia. La prohibición de dar anticipos a jornaleros y colonos pretendió solucionar los problemas entre patrones y trabajadores agrícolas, pues restringían “la libertad de trabajo” y convertían “al jornalero en objeto de explotación indebida”.<sup>250</sup>

La necesidad de la mano de obra barata probó ser superior al espíritu de la ley e inmediatamente se aprobó la Ley contra la Vagancia, que definía como vagos, entre otros, a “los jornaleros que no tengan comprometidos sus servicios en las fincas, ni cultiven, con su

---

<sup>244</sup> Ibid., p.97.

<sup>245</sup> Grieb, Op. cit., pp.57-58.

<sup>246</sup> Ibid., p.65.

<sup>247</sup> De León Aragón, Op. cit., pp.258-259.

<sup>248</sup> Ibid., p.276.

<sup>249</sup> Decreto 1474, 31 octubre 1933, en *RLRG*, T.52, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1935?), p.363.

<sup>250</sup> Decreto 1995, 7 mayo 1934, en *RLRG*, T.53, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1937), pp.69-70.

trabajo personal, por lo menos tres manzanas de café, caña o tabaco, en cualquier zona; tres manzanas de maíz, con dos cosechas anuales, en zona cálida; cuatro manzanas de maíz en zona fría; o cuatro manzanas de trigo, patatas, hortalizas y otros productos en cualquier zona”.<sup>251</sup> Las posibilidades de cumplir con estos requisitos eran remotas para la mayoría de la población rural, de ese modo, la ley puso a disposición de los finqueros la fuerza de trabajo necesaria para la cosecha estacional de café.

Durante la II Guerra Mundial, Ubico soportó las presiones de los Estados Unidos relativas a la nacionalización de los bienes de los alemanes residentes en el país, que para 1940 acumulaban alrededor de 73 mil hectáreas en fincas situadas principalmente en Alta Verapaz y producían entre el 20% y el 25% del café de exportación. Finalmente las tierras fueron confiscadas y el Estado se volvió el más grande terrateniente del país.<sup>252</sup>

Aparentemente, el poder de Ubico se había consolidado durante su mandato, pero “incluso los dictadores útiles pueden dejar de ser imprescindibles”.<sup>253</sup> La guerra había traído vientos de democracia al continente americano. En Guatemala, la oposición contra Ubico empezó a gestarse en las aulas universitarias en 1942, con la refundación de la asociación de estudiantes de leyes. La tercera reelección de Ubico en 1943 encontró alguna oposición que no llegó a manifestarse abiertamente. En ese momento, los estudiantes constituían la única entidad organizada que podía criticar y hacer oposición al régimen.

Lo que empezó como una protesta para exigir la libertad de elegir a las autoridades universitarias, rápida y casi incomprensiblemente derivó en una manifestación de rechazo contra la dictadura. En junio de 1944, el magisterio nacional se unió a la protesta de los estudiantes. Ubico respondió suspendiendo las garantías constitucionales el 22 de junio. Dos días más tarde, el llamamiento de los estudiantes a una huelga general paralizó la ciudad. Ese mismo día el presidente recibió el Memorial de los 311, un documento firmado por profesionales que exigían el restablecimiento de las garantías constitucionales. Ubico lo tomó como una traición.<sup>254</sup>

Por primera vez en muchos años, se escucharon voces de protesta en las calles. La manifestación del 25 de junio fue reprimida violentamente por las fuerzas de seguridad. En palabras del embajador estadounidense Boaz Long, “era difícil de creer que un pequeño incidente que en principio estuvo limitado a un grupo de estudiantes universitarios, se hubiera extendido rápidamente en la ciudad y hubiera derivado en una seria situación marcada por el desorden público y la desobediencia civil”.<sup>255</sup> La “situación” fue controlada

---

<sup>251</sup> Decreto 1996, en *RLRG*, T.53, p.71. El 24 de septiembre de 1935 se publicó el reglamento relativo a los jornaleros para trabajos agrícolas, que definió como vago al jornalero que no pudiera demostrar, mediante una constancia, que había trabajado cierto número de días o jornales al año. El jornalero estaba obligado a trabajar cien días si comprobaba que tenía cultivos propios (maíz, frijol, arroz, trigo) en un terreno de diez cuerdas de veinte brazadas, y ciento cincuenta días si no tenía cultivos propios. En consecuencia, se adoptó el libreto de mozos, que dejó en manos de los patrones o sus representantes el control del trabajo del jornalero por medio del libreto.

<sup>252</sup> Handy, *Op.cit.*, p.97; Dosal, *Op. cit.*, p.79.

<sup>253</sup> Gleijeses, *Op. cit.*, p.22.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p.24; Grieb, *Op. cit.*, pp.272-273.

<sup>255</sup> Citado por Gleijeses, *Ibid.*, pp.24-25.

por la policía y el ejército, pero Ubico sorprendió a todos al presentar su renuncia el 1 de julio de 1944.

Al dejar el poder, designó un triunvirato militar que lo sustituyera, formado por tres generales retirados, Federico Ponce Vaides, Eduardo Villagrán Ariz y Buenaventura Pineda, que por casualidad estaban en el palacio. “Ninguno de los tres había jugado un papel importante en su gobierno y no eran oficiales clave dentro del Ejército, simplemente estaban disponibles”.<sup>256</sup> El 4 de julio de 1944, Ponce Vaides fue electo presidente provisional por la Asamblea Legislativa, en donde pronunció su ya famosa frase: “Nunca pensé, jamás imaginé, que un día me sería confiada la pesada responsabilidad que me ofrecen ahora...”.<sup>257</sup> Así terminó la última dictadura liberal del siglo veinte.

### La economía durante el período 1920-1944

En los años 1920-1944 la economía guatemalteca pasó por varias crisis, la más notoria resultado de la depresión de 1929 que, como ya se ha señalado, tuvo efectos devastadores. La dependencia de dos productos agrícolas de exportación, café y banano, también marcó estos años, a pesar de algunos esfuerzos para alcanzar la diversificación.

El monopolio sobre la producción y exportación de banano terminó de consolidarse con las concesiones otorgadas a la UFCO en las márgenes del río Motagua en los años veinte. Debido a las condiciones en que operó la UFCO, el banano estuvo siempre en segundo lugar, aunque sujeto a menos fluctuaciones. En 1929, por ejemplo, el café (77%) y el banano (13%) dominaban totalmente las exportaciones. El Cuadro 3.8 resume el comportamiento de las exportaciones y muestra la importancia que fue adquiriendo el banano, especialmente en los años treinta.

**Cuadro 3.8**  
**Valor de las exportaciones por productos más importantes, 1921-1944**  
(en miles de dólares)

Año	Café		Banano		Otros	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1921	9,353	77.1	1,197	9.9	1,581	13.0
1923	10,047	68.2	2,192	14.9	2,486	16.9
1925	24,234	81.7	2,675	9.0	2,745	9.3
1927	28,569	84.2	3,011	8.9	2,335	6.9
1929	19,093	76.6	3,212	12.9	2,623	10.5
1931	10,982	72.4	2,899	19.1	1,286	8.5
1933	5,724	61.6	2,779	29.8	806	8.6

<sup>256</sup> Grieb, Op. cit., p.275.

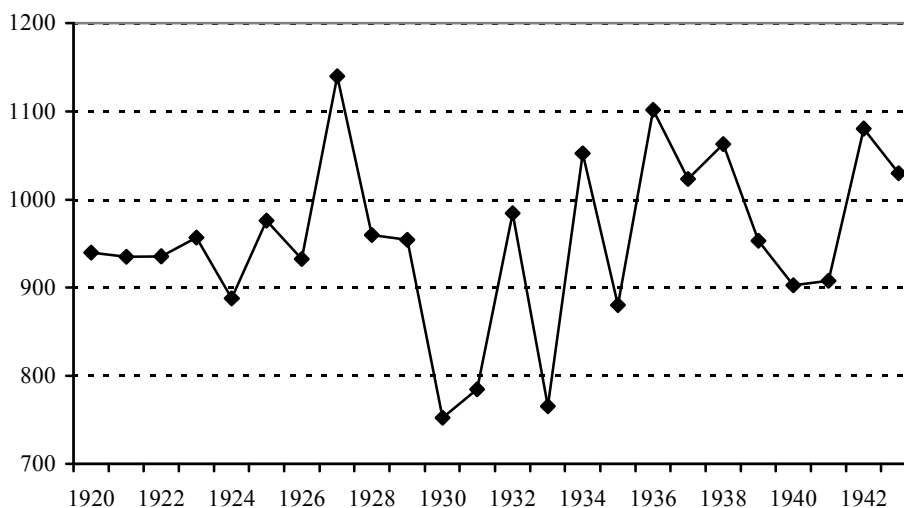
<sup>257</sup> Glejeses, Op. cit., p.27.

Año	Café		Banano		Otros	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1935	8,940	71.7	2,785	22.3	746	6.0
1937	10,525	65.3	4,302	26.7	1,282	8.0
1940	5,420	45.0	5,162	42.9	1,457	12.1
1942	13,634	66.7	3,264	16.0	3,540	17.3
1944	15,452	64.8	2,983	12.5	5,422	22.7

FUENTE: Lars Pira, *Staples, Institutions and Growth: Competitiveness of Guatemalan Exports, 1524-1945* (Lund: Lund University, 2003), p.92.

La crisis económica mundial de 1929 afectó seriamente a las repúblicas cafetaleras. La disminución en los precios del café no pudo contrarrestarse con el aumento en el volumen. Las exportaciones de café continuaron a pesar de la reducción de los precios que disminuyeron hasta un tercio de los niveles máximos alcanzados en los años veinte.<sup>258</sup> La Gráfica 3.10 ilustra el volumen de las exportaciones de café en los años 1920-1943.

**Gráfica 3.10**  
**Volumen de las exportaciones de café, 1920-1943**  
(miles de quintales)



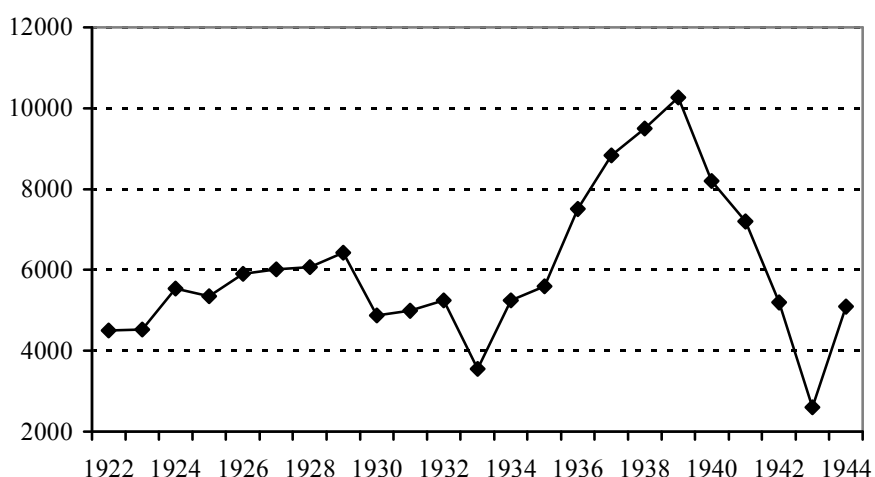
FUENTE: McCreery, Op. cit., p.301; Grieb, Op. cit., p.147.

El banano, segundo producto de exportación del país, continuó en manos extranjeras. La depresión también afectó la producción de banano, que cayó de 6 millones de racimos en los

<sup>258</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.63.

últimos años de la década de los veinte a tres millones y medio en la cosecha 1932-33. Esta caída fue seguida por una recuperación paulatina, que alcanzó su pico más alto en 1938-39, con una producción de más de 10 millones de racimos y que coincidió con el apogeo de las plantaciones de banano en Tiquisate. En la Gráfica 3.11 puede apreciarse la el volumen de las exportaciones en el período.

**Gráfica 3.11**  
**Volumen de las exportaciones de banano, 1920-1944**  
 (miles de racimos)



FUENTE: Pira, Op. cit., p.90; International Bank for Reconstruction and Development, *The Economic Development of Guatemala* (Baltimore: IBRD/Johns Hopkins Press, 1951), p.49.

El gobierno de Jorge Ubico había contribuido a la expansión agroexportadora y a la creación del enclave bananero y, al igual que sus antecesores, dirigió esfuerzos hacia la diversificación de cultivos. Romper el monopolio bananero era tan inconveniente como abandonar el cultivo del café. La atención se centró entonces en un producto que abundaba en las selvas tropicales peteneras, el chicle, que no requería para su extracción de infraestructura en comunicaciones.<sup>259</sup>

La relativamente fácil explotación del chicle hizo que se convirtiera en el tercer producto de exportación del país, aunque nunca alcanzó al banano. El volumen de la exportación en 1939-40 fue de 15 millones de quintales y en los últimos años del gobierno de Ubico esta cifra se había duplicado.<sup>260</sup> La participación del chicle en el comercio exterior osciló entre el 1.9% en 1937 y el 5.8% en 1944, siendo 1941 su mejor año (7.9%).<sup>261</sup>

<sup>259</sup> Grieb, Op. cit., pp.149-150.

<sup>260</sup> Ibid., p.151.

<sup>261</sup> John H. Adler, E. R. Schlesinger y E. C. Olson, *Las finanzas públicas y el desarrollo económico de Guatemala* (México: Fondo de Cultura Económica, 1952), p.[48].

La II Guerra Mundial tuvo un impacto negativo sobre las exportaciones guatemaltecas que perdieron casi inmediatamente los mercados europeos, especialmente el alemán, al que se dirigía primordialmente la exportación de café. De esa suerte, Guatemala inició la búsqueda de mercados alternos y los Estados Unidos reemplazaron a Alemania como principal destino de las exportaciones. El alza de las exportaciones se inició en la segunda mitad de la década de 1940 e incidió en la recuperación económica de la posguerra.

### **Legislación tributaria y hacienda pública, 1920-1944**

Con una economía orientada hacia las exportaciones, los derechos arancelarios ocuparon el papel central como generadores de ingresos tributarios. De ahí que durante la década de 1920 la recuperación de las exportaciones del café y la expansión importante de las exportaciones de banano contribuyeran al crecimiento económico. Aunque con fluctuaciones considerables, la economía creció en un 5% por año, en promedio.<sup>262</sup> Ello generó un fuerte aumento de importaciones que fue lo que más repercutió en un aumento de la recaudación de aranceles.

La depresión de 1929 afectó principalmente los ingresos obtenidos por el café, y en menor medida al banano. Una década más tarde, la II Guerra Mundial hizo sentir sus efectos sobre las exportaciones. Estos acontecimientos, más que políticas tributarias específicas, fueron los determinantes básicos de las fluctuaciones de los ingresos tributarios durante esta época.

La dependencia externa hacía que cualquier baja en los precios del café tuviera una fuerte repercusión en los ingresos públicos. El banano no era una opción para compensar las pérdidas pues, como se ha visto, la contribución por racimo exportado se establecía en contratos firmados a largo plazo, con tasas extremadamente bajas. Las exenciones concedidas a la UFCO también privaron a las arcas nacionales de impuestos por derechos de importación. El impacto en la economía de las exportaciones era alto, “debido a la estrecha relación entre ganancias de exportación, por un lado, e importaciones, comercio, transporte y rentas públicas, por el otro”.<sup>263</sup>

La legislación tributaria de ese período no introdujo cambios trascendentales. Se siguieron cobrando los anteriores impuestos y se introdujeron nuevos, siendo el más importante el impuesto sobre las utilidades de las empresas lucrativas (mayo 1938) que en los años de su aplicación tuvo un impacto insignificante.

Los impuestos más importantes continuaron siendo los aplicados a las importaciones (aranceles), licores y exportaciones (véase la Gráfica 3.12). En primer lugar, lo recaudado por concepto de aranceles aumentó significativamente debido al aumento de las importaciones inducidas por el aumento de las exportaciones, y sin que se hayan reportado modificaciones importantes de las tasas arancelarias que se aplicaron durante el período.

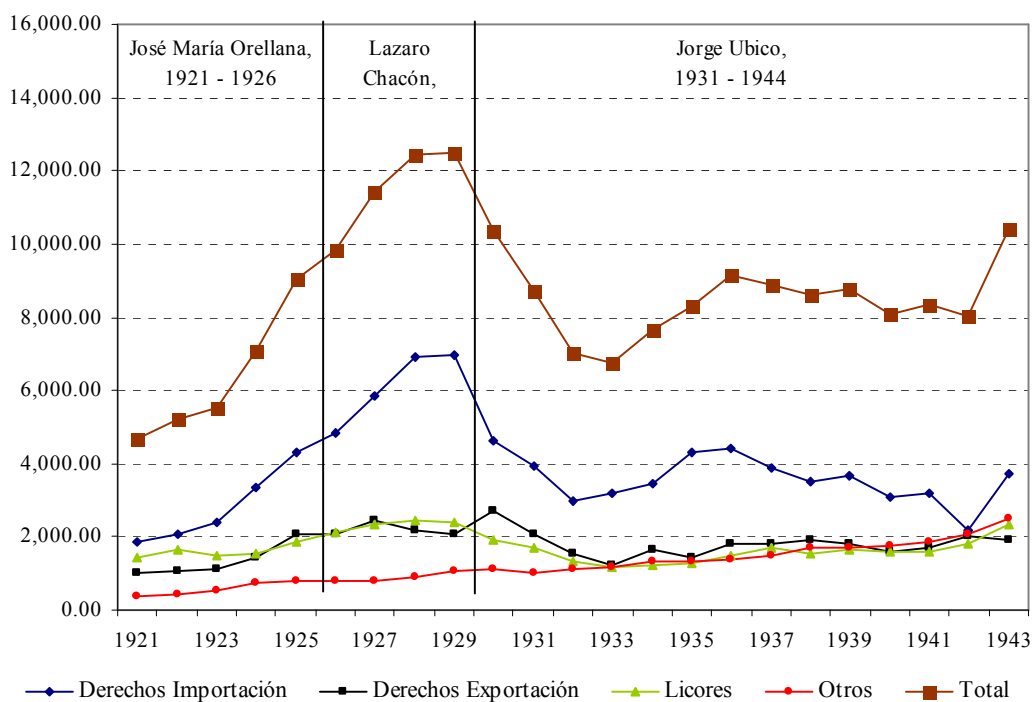
---

<sup>262</sup> Calculado con base en los datos estimados del PIB por Bulmer-Thomas, Op.cit., p.411.

<sup>263</sup> Ibid., p.46.

En segundo lugar, en cuanto a las exportaciones, el impuesto sobre el café sufrió variaciones. En noviembre de 1920 el impuesto por quintal de café exportado bajó a un peso oro americano, la primera modificación desde 1912, y en septiembre de 1923 subió nuevamente a 1.50 pesos oro por quintal.<sup>264</sup> Sobre el café también recayó un gravamen adicional para la creación del fondo de reservas de circulación monetaria, estableciendo tasas del 10% o 20% sobre el exceso de determinados precios por quintal. Por ejemplo, cuando el precio rebasara los 15 dólares pero fuera menor de 20, pagaría el 10% sobre el exceso de 15 dólares.<sup>265</sup>

**Gráfica 3.12**  
**Evolución de los ingresos tributarios, 1921-1943**



FUENTE: *Memorias de Hacienda y Crédito Público*, varios años.

Finalmente, en lo que se refiere a los ingresos obtenidos de la venta y fabricación de licores, la renta de aguardiente continuó bajo el control del Estado, tanto la fábrica al por mayor como la venta a las “personas patentadas”, es decir, aquellas que pagaban una cuota mensual para vender aguardiente. Correspondía a la Dirección General de Rentas establecer las cuotas para la venta al por menor, según la importancia de la localidad. Estas cuotas podían aumentar o disminuir “cuando conviniera a los intereses fiscales”. Las ventas de aguardiente fuera de poblado estaban prohibidas para limitar el consumo de bebidas alcohólicas, en aras

<sup>264</sup> Decreto 767, 24 noviembre 1920, en *RLRG*, T.39, p.117; Decreto 836, 4 septiembre 1923, en *RLRG*, T.42, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1928), p.70.

<sup>265</sup> Decreto 886, 4 febrero 1924, en *RLRG*, T.43, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1929), p.114.

de la “conservación del orden público, la mejora física y moral de la población rural y el cumplimiento de los contratos de trabajo”.<sup>266</sup>

El derecho para fabricar y vender chicha se adquiría mediante remates públicos anuales y se otorgaba al mejor postor. Las ventas de cerveza nacional pagaban un quetzal al mes. El gravamen sobre la venta de cerveza importada variaba según la capacidad del envase. El impuesto se hacía efectivo por medio de timbres adheridos a los envases.<sup>267</sup> En 1924 se gravó el aguardiente “indefinidamente” con un impuesto adicional de 3 pesos por botella, para contribuir a la construcción del ferrocarril de Los Altos.<sup>268</sup>

Otros cambios de la política tributaria fueron menores, sin mayor impacto sobre la recaudación. Así, durante el gobierno de Carlos Herrera se hicieron cambios en la Ley de Contribuciones (Decreto 775, 8 febrero 1921) que fue sustituida por una nueva versión tres meses después. Los cambios más importantes que introdujo el Decreto 775 fueron la reducción del impuesto sobre inmuebles del seis al uno por millar, motivado por la destrucción de la matrícula de la propiedad, y la rebaja a los impuestos sobre venta y permuta de inmuebles y herencias y donaciones.<sup>269</sup>

El Decreto 1153, promulgado en mayo del mismo año, reguló los siguientes impuestos: *a)* papel sellado y timbres, *b)* venta y permuta de inmuebles, *c)* herencias y donaciones, *d)* contribución sobre inmuebles, *e)* impuestos sobre consumos, y *f)* contribución de caminos.<sup>270</sup> La importancia de esta ley de contribuciones radica en que fue reformada en algunas de sus partes pero no derogada en su totalidad. Parte de su contenido siguió vigente por décadas.

En el capítulo dedicado a papel sellado y timbres, la ley estableció que los contratos y documentos que no llegaran a cien pesos estaban libres del impuesto. De ahí en adelante se pagaría el uno por mil. Además incluyó una tarifa para cincuenta “actos y documentos” cuya contribución estaba en el rango de 25 centavos a 100 pesos. Estableció además el pago del impuesto en la venta de medicinas (siempre que su valor excediera los 25 pesos), naipes, tabaco y cigarros puros. Este impuesto aplicable al timbre fue el antecedente de lo que más adelante se convirtió en el timbre sobre ventas, que contribuiría a un alza moderada de los ingresos durante las décadas de 1930 y 1940.

La venta y permuta de inmuebles estaba gravada con el uno por ciento sobre el valor de la finca. El impuesto sobre herencias y donaciones variaba en un porcentaje del 1% al 10% sobre el haber líquido, dependiendo del grado de parentesco. El de bienes inmuebles se fijó en el 3 por millar. La contribución sobre consumos sólo reguló el beneficio de ganado vacuno a 20 pesos por cabeza, desapareciendo el relativo al consumo de sal. El impuesto se distribuía entre el fisco, casas de beneficencia, hospitales departamentales y el municipio.

---

<sup>266</sup> *Leyes y reglamentos de hacienda, 1927*, José Luis Prado, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1927), pp.156-157.

<sup>267</sup> *Ibid.*, pp.158-159.

<sup>268</sup> Decreto 874, 1 septiembre 1924, en *RLRG*, T.43, p.80.

<sup>269</sup> Decreto 775, 8 febrero 1921, en *RLRG*, T.39, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1925), pp.125-126.

<sup>270</sup> Decreto 1153, 30 mayo 1921, en *RLRG*, T.40, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1926), pp.109-136.



La contribución de caminos sería de cuarenta pesos anuales para obreros o jornaleros y de cien pesos para los demás habitantes. Sujetos de la contribución eran todos los varones entre 18 y 60 años y los mayores que tuvieran un capital de más de 5 mil pesos. En enero de 1922 se modificó esta contribución al restablecerse el trabajo personal en el servicio de caminos, de esa suerte, la contribución volvió a tener el carácter de conmuta que había tenido desde el Código Fiscal de 1881.<sup>271</sup> El Decreto No.1474 de 1933, aumentó el servicio a dos semanas anuales y la conmuta se estableció en un quetzal semanal.

Debido a la corta vida de la República de Centroamérica, quedó como curiosidad histórica el decreto No.6 de la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala emitido el 23 de noviembre de 1921, que no fue sancionado. Este decreto estableció un impuesto sobre la renta al que estaban afectos “todos los aprovechamientos, ganancias, pensiones y utilidades provenientes de bienes, empresas, negocios, profesiones y trabajos establecidos o verificados” en el Estado, que excedieran los mil doscientos pesos oro anuales, en una tarifa que iba del 0.5% (ingresos de 1,201 pesos a 2,000) al 10% (60,001 pesos en adelante).<sup>272</sup>

La depresión de 1929 afectó la recaudación de todos los impuestos, especialmente de los aranceles de importación, seguidos de los impuestos aplicados a las exportaciones y a los licores, como puede observarse en la Gráfica 3.12 (*supra*). Después de 1930 y hasta 1943 se inició de manera muy gradual un proceso de diversificación de la base impositiva, en la medida en que comenzaron a aplicarse otros impuestos, adicionales a los impuestos que gravaban las importaciones, las bebidas alcohólicas y las exportaciones, como puede verse en el rubro “Otros” de la Gráfica 3.12. En ello incidió un crecimiento moderado del impuesto al timbre y de impuestos selectivos, incluyendo al aplicado al tabaco en particular, pero también otros como los combustibles y automóviles.

Así, en 1930 se gravó por primera vez el consumo de derivados del petróleo mediante el “impuesto de vialidad” que consistía en el pago de 5 centavos por galón de gasolina o nafta.<sup>273</sup> En el mismo año, la crisis financiera producto de la depresión obligó a buscar préstamos externos y a aceptar el único disponible en ese momento, que provino de una compañía sueca dedicada a la fabricación de fósforos. A cambio de un préstamo de 2.5 millones de dólares al 7% de interés, el gobierno ofreció a la compañía el monopolio de la importación y venta de fósforos en toda la república, adicional a la garantía ofrecida con el impuesto sobre la propiedad inmueble.<sup>274</sup>

En mayo de 1932, se emitió el Decreto legislativo 1831, una nueva ley de papel sellado y timbres fiscales, que estableció diferentes rangos para el impuesto, esta vez en quetzales. En general aumentó las tasas, aunque es difícil establecer comparaciones debido al cambio de

---

<sup>271</sup> Decreto 782, 28 enero 1921, en *RLRG*, T.40, p.225.

<sup>272</sup> Decreto No.6 de la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala, 23 noviembre 1921, en *RLRG*, T.40, pp.151-156.

<sup>273</sup> Decreto 1645, 21 mayo 1930, en *RLRG*, T.49, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1932), p.18. Posteriormente el impuesto se elevó a 9 centavos por galón de gasolina o nafta. (Decreto 1182, 25 septiembre 1931).

<sup>274</sup> Grieb, Op. cit., p.179. La compañía era la Svenska Tandsticks Aktiebolaget. Ubico volvió prioridad el pago de este préstamo para liberar a la república de este “odioso monopolio”, hasta completarlo en 1939. Ibid.

moneda de peso a quetzal, y redujo la lista de contratos y documentos afectos.<sup>275</sup> Esta ley fue objeto de varias reformas y fue derogada en 1984.

En el mismo mes y año se estableció por primera vez un impuesto a la circulación de vehículos, con diferentes gravámenes de acuerdo al tipo de transporte. Por ejemplo, un automóvil pagaba Q8.50 anual, mientras que un landó y un cabriolé pagaban Q5 cada uno. Un sulki, Q2.50, una carreta, Q2 y una bicicleta un quetzal.<sup>276</sup>

En 1934 entró en vigor la ley sobre registro e impuesto de sociedades lucrativas por acciones, cuyo antecedente era el impuesto sobre dividendos de los accionistas de sociedades anónimas, establecido en diciembre de 1908 (Decreto 692). Esta ley gravó con un 5% los dividendos que disfrutaran los accionistas y del 2% sobre el valor nominal de las acciones cuando éstas se traspasaran. La ley de 1934 (Decreto 1543) impuso un gravamen del 5% sobre las utilidades de sociedades anónimas y comanditas, nacionales o extranjeras, y del 1% sobre el traspaso de las acciones de las sociedades nacionales. Los fondos recaudados por ambos decretos se destinaron a las casas de beneficencia pública.<sup>277</sup>

Otra ley emitida durante el período que gravó directamente la renta fue la del impuesto sobre las utilidades de las empresas lucrativas (Decreto 2099). Establecido en 1938, este impuesto era de carácter “anual, proporcional y progresivo, sobre las utilidades líquidas o beneficios netos de las empresas lucrativas de toda naturaleza que tengan en giro, virtual o efectivamente aportado, un capital de cinco mil quetzales o más y cuando sus utilidades alcancen su monto mayor de mil quetzales al año o la proporción correspondiente a esa suma si se trata de períodos de tributación más cortos”.<sup>278</sup> La ley estableció una tarifa cuyo rango inferior gravaba las utilidades de Q1,000 a Q10,000 con un 5%, y el superior que estableció un gravamen del 12% a las utilidades mayores de cien mil quetzales.<sup>279</sup>

Con esta ley, el impuesto que venía pesando sobre las sociedades anónimas se hizo extensivo a todas las empresas lucrativas y constituyó “indudablemente un principio de impuesto sobre la renta, considerado como el más justo y científico”.<sup>280</sup> Los ingresos por ambos impuestos no fueron muy altos. En 1935, el impuesto sobre sociedades lucrativas por acciones reportó 56 mil quetzales, en 1940 alcanzó los 155 mil y en 1943 llegó casi al cuarto de millón. En 1940, el impuesto sobre utilidades de las empresas lucrativas fue de 157 mil quetzales y en

---

<sup>275</sup> Decreto legislativo 1831, 9 mayo 1932, en *RLRG*, T.51, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1935), p.100.

<sup>276</sup> Decreto 1276, 25 mayo 1932, en *RLRG*, T.51, p.191. El landó, el cabriolé y el sulki eran carruajes tirados por caballos, generalmente abiertos por los lados, que transportaban de una a cuatro personas.

<sup>277</sup> *Memoria de las labores del Ejecutivo en el ramo de Hacienda y Crédito Público durante el año administrativo de 1934, presentada a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias de 1935* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1935), pp.115 y 120.

<sup>278</sup> Decreto 2099, 26 mayo 1938, en *RLRG*, T.57, R.P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1940), p.121.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p.126.

<sup>280</sup> *Memoria de las labores del Ejecutivo en el ramo de Hacienda y Crédito Público durante el año administrativo de 1938, presentada a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias de 1939* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1939), p.71.

1943 llegó a los 300 mil.<sup>281</sup> Aunque ambos impuestos registraron alzas, en términos porcentuales no tuvieron mayor relevancia.

Las alzas y bajas en los ingresos fiscales del período 1921-1944 tienen su origen en varias fuentes. La más significativa está ligada a los precios de los productos de exportación que, como ya se ha dicho, incidían en los ingresos tributarios por derechos aduanales. Nada más notorio que el efecto del descenso de las exportaciones de café, de 1,239 mil quintales en 1930 a 789 mil en 1931, agravada con el desplome del precio por quintal, que cayó de 25 dólares en 1926-27 a 7.50 dólares en 1932.<sup>282</sup>

Uno de los problemas que afectó la recaudación fue que en el diseño de la política tributaria estaba implícito un componente pro-cíclico, lo cual fue muy grave al depender las rentas tributarias de tan solo tres impuestos. Como puede apreciarse en la Gráfica 3.12 (*supra*), al auge de los años veinte siguió el desplome de los ingresos en 1931, con una recuperación lenta en los siguientes años, matizada por los efectos de la II Guerra Mundial. Los ingresos tributarios alcanzaron nuevamente los niveles registrados en los años 1927-1929, los más altos del período, en 1943.

Durante el período 1921-1943, los ingresos tributarios siguieron dependiendo fuertemente de los impuestos por importación y exportación, que contribuyeron con más del 60% del total de las rentas. En los años 1928 y 1929, estas dos fuentes de ingresos equivalieron al 73% de la recaudación. En la década de los cuarenta, los impuestos al comercio redujeron su participación a los niveles menores del período. Esto sucedió porque otras fuentes de ingresos (timbres, selectivos) empezaron a crecer mientras estos ingresos se estancaron.

Los ingresos por licores eran los segundos en importancia, pero ésta se fue reduciendo paulatinamente a lo largo del período. Mientras que a inicios de los años veinte su participación superaba el 30%, en el año 1935 su participación en la recaudación se había reducido a la mitad. A partir de ese año se empezó a recuperar lo recaudado mediante la aplicación del impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas, mientras que la recaudación proveniente de los otros ramos estancados se redujo a niveles casi nulos.<sup>283</sup>

Por otro lado, los impuestos directos (cuya contribución se sitúa entre el 5% y el 10% del total de los ingresos tributarios registrados en el período) no vieron reducida su participación por los efectos de la gran depresión de 1929, puesto que al aplicarse fundamentalmente a los bienes inmuebles no dependían tanto de las fluctuaciones del comercio exterior. Con la introducción del impuesto sobre las utilidades de las empresas lucrativas en 1938, la tributación directa se recuperó y alcanzó niveles de recaudación sin precedentes, aunque era todavía muy baja. Por primera vez la tributación directa logró superar el 10% de participación.

Finalmente, en esta época también se establecieron las bases para diversificar las fuentes de ingreso fiscal, al crear impuestos aplicables al comercio interno o, en otras palabras, a las

<sup>281</sup> *Memorias de Hacienda y Crédito Público, 1935*, p.59; *1940*, p.10; *1943*, p.6.

<sup>282</sup> Luján Muñoz (1998) *Op. cit.*, p.246; Grieb, *Op. cit.*, p.52.

<sup>283</sup> El tabaco, pólvora y el salitre continuaban siendo ramos estancados.

ventas. Así, el impuesto sobre las ventas, que en dicho período fue el timbre sobre ventas, se empezó a cobrar en 1932. El impuesto sobre papel sellado y timbres, en el cual se incluye la recaudación proveniente de este impuesto, mantuvo una participación de alrededor del 5.5% en el período 1932-1943, mientras que para el período 1921-1931 fue del 2.4%. Además, la recaudación de impuestos selectivos al consumo se fortaleció al establecerse el impuesto al tabaco y cigarrillos, sobre circulación de vehículos, la sal y el azúcar.

## **Conclusiones**

Desde los primeros años del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, pueden apreciarse rupturas y continuidades en la historia política de Guatemala que ayudaron a definir su historia económica y su historia tributaria. Así, el país transitó del régimen colonial a la época independiente y adoptó una forma de gobierno federal que fracasó debido a diferentes circunstancias, entre las que destacan las rivalidades políticas entre las nuevas repúblicas y la crisis económica y fiscal que fue una de las características básicas de ese período.

Con Rafael Carrera empezó la saga de los caudillos/dictadores. Durante 30 años Carrera estuvo a la cabeza de un régimen que consolidó el poder de las elites tradicionales. Cuando la capacidad de respuesta a las necesidades de los sectores económicos emergentes se agotó llegó el relevo político y se inició la llamada época liberal. Bajo un régimen dictatorial y autoritario y en nombre del progreso, los liberales modificaron profundamente las relaciones económicas, sociales y políticas al poner al Estado al servicio de la expansión cafetalera. Así, el país se incorporó totalmente al mercado mundial a través de una economía de exportación basada en el café.

La tradición del caudillo/dictador continuó en los primeros 44 años del siglo XX, con Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico. Ambos prosiguieron las políticas estatales que permitieron la consolidación de la nueva elite cafetalera y, con una política de total cooperación con los Estados Unidos, el nuevo poder continental, favorecieron la creación de una economía de enclave basada en la producción de banano.

La dependencia monoexportadora fue, durante los años que cubre este capítulo, la característica esencial de la economía y en el ámbito fiscal fue decisiva para hacer del comercio exterior la principal fuente de ingresos ordinarios del erario. Esta fuerte dependencia del sector externo, a la par de una política tributaria cortoplacista y errática, dificultó la consolidación de las finanzas públicas a finales del siglo XIX. Esta tendencia continuó en las primeras dos décadas del siglo XX, cuando los impuestos a importaciones y exportaciones contribuían con las dos terceras partes de los ingresos tributarios. Los escasos impuestos directos aportaban porcentajes mínimos al total de los ingresos del erario.

Durante la década de 1930 y hasta 1943 se registró un proceso gradual de diversificación de la estructura impositiva, en la medida en que comenzaron a aplicarse otros impuestos. Sin embargo, su incidencia sobre los ingresos tributarios no fue significativa. Los impuestos sobre el comercio exterior continuaron siendo la parte fundamental de los ingresos en este período.