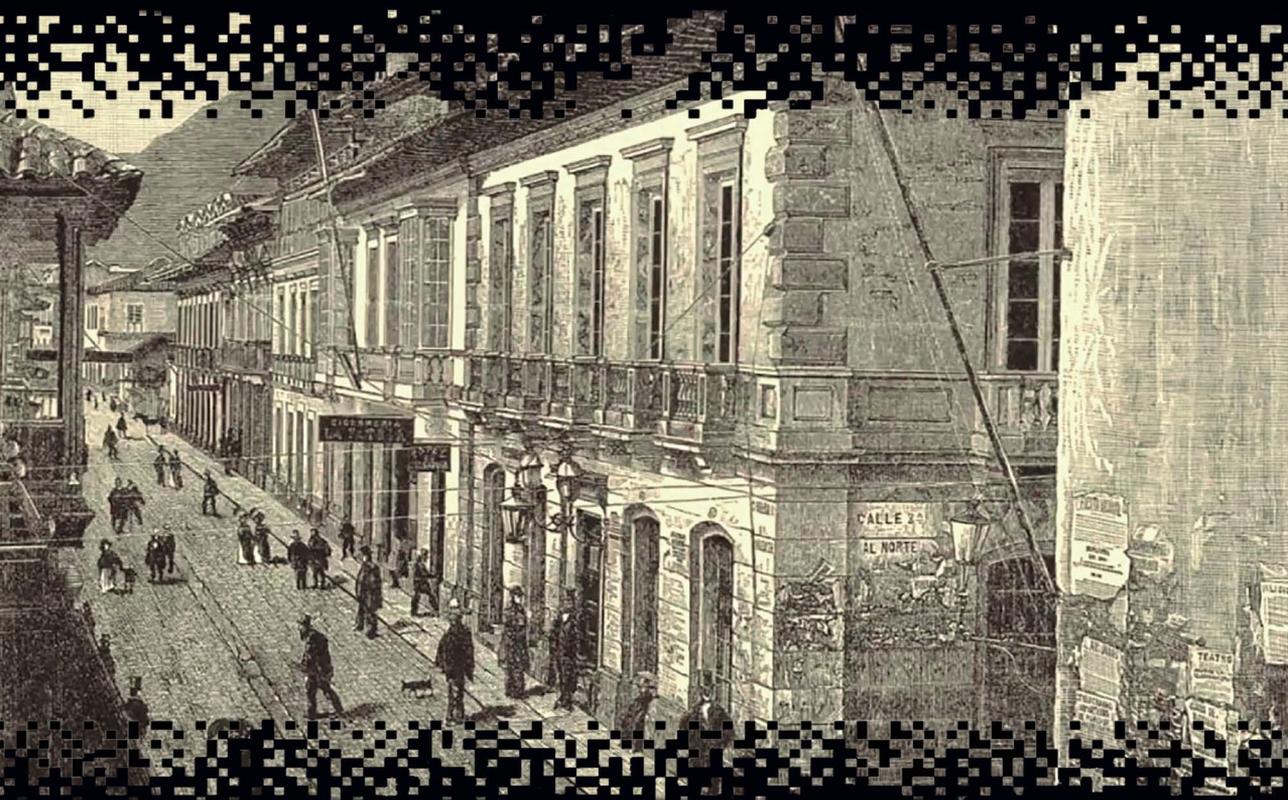


# Las cuentas del **FEDERALISMO** colombiano



Editores

Salomón Kalmanovitz

Edwin López Rivera

EDITORIAL  
**UTADEO**

Universidad  
**Externado**  
de Colombia



## LAS CUENTAS DEL FEDERALISMO COLOMBIANO



SALOMÓN  
KALMANOVITZ

EDWIN  
LÓPEZ RIVERA

(EDS.)

**LAS CUENTAS  
DEL FEDERALISMO  
COLOMBIANO**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO

*Las cuentas del federalismo colombiano* / Etna Bayona Velásquez [y otros] ; Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera (editores). - Bogotá: Universidad Externado de Colombia ; Universidad Jorge Tadeo Lozano. 2019.

408 páginas : gráficos, tablas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587900682

1. Política de gastos públicos – Colombia -- 1850-1885 2. Hacienda pública – Colombia -- 1850-1885 3. Gastos públicos – Colombia -- 1850-1885 4. Colombia -- Política económica -- 1850-1885 I. López Rivera, Edwin, editor II. Kalmanovitz, Salomón, 1943- , editor III. Universidad Externado de Colombia IV. Universidad Jorge Tadeo Lozano V. Título

351.72

SCDD 20

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Marzo de 2019

ISBN 978-958-790-068-2

© 2019, SALOMÓN KALMANOVITZ Y EDWIN LÓPEZ RIVERA (EDITORES)

© 2019, UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO

© 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: marzo de 2019

Imagen de cubierta: *Primer banco de la capital fundado en 1870*, grabado de Ricardo Moros Urbina, *Papel Periódico Ilustrado*, 1884-1889.

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Patricia Miranda

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

ETNA BAYONA VELÁSQUEZ	EDWIN LÓPEZ RIVERA
ROICER FLÓREZ BOLÍVAR	JOSÉ JOAQUÍN PINTO
MANUELA FONSECA GÓMEZ	JOSHUA ROSENTHAL
ÓSCAR GRANADOS	SERGIO PAOLO SOLANO D.
SALOMÓN KALMANOVITZ	JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ
RICARDO KERGUELEN	JUAN GONZALO ZAPATA



## CONTENIDO

<p>Introducción</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Salomón Kalmanovitz</i></p> <p style="padding-left: 2em;"><i>José Joaquín Pinto</i></p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Edwin López Rivera</i></p>	<p>11</p>
<p>Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia (1850-1886)</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Salomón Kalmanovitz</i></p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Edwin López Rivera</i></p>	<p>31</p>
<p>Las cuentas fiscales de Antioquia (1856-1899)</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Ricardo Kerguelen</i></p>	<p>67</p>
<p>Ingresos y gastos fiscales en el Estado Soberano de Bolívar (1857-1885)</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Roicer Flórez Bolívar</i></p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Sergio Paolo Solano D.</i></p>	<p>103</p>
<p>La historia fiscal de Boyacá (1863-1886). Sueños liberales y recursos limitados</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Joshua Rosenthal</i></p>	<p>141</p>
<p>Cauca federal: riqueza territorial y pobreza fiscal</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Óscar Granados</i></p>	<p>173</p>
<p>Las finanzas públicas del estado de Cundinamarca (1850-1886)</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Manuela Fonseca Gómez</i></p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Edwin López Rivera</i></p>	<p>217</p>
<p>Finanzas públicas del Estado Soberano del Magdalena (1850-1886)</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Joaquín Vilorio de la Hoz</i></p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Etna Bayona Velásquez</i></p>	<p>255</p>
<p>El federalismo y la fiscalidad en el Estado Soberano de Panamá (1856-1886)</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Salomón Kalmanovitz</i></p>	<p>293</p>
<p>Las finanzas de Santander en el período radical</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>Juan Gonzalo Zapata</i></p>	<p>337</p>

Fiscalidad en el Estado Soberano del Tolima (1863-1885)	371
<i>José Joaquín Pinto</i>	
<i>Salomón Kalmanovitz</i>	
Los autores	405

SALOMÓN KALMANOVITZ  
JOSÉ JOAQUÍN PINTO  
EDWIN LÓPEZ RIVERA

*Introducción*



El régimen de gobierno federal en Colombia se extendió entre 1853 y 1886. Fue el fruto más notable de las reformas liberales que liquidaron los monopolios coloniales, la alcabala y los impuestos eclesiales. También se abolió la esclavitud, se extinguieron los resguardos indígenas, se adoptó el libre cambio y se fomentó la educación pública. Igualmente se separó el Estado de la Iglesia, a la que se le debilitó expropiándole sus tierras y edificaciones de manos muertas.

Sin embargo, la organización del Estado colombiano se ha movido de manera pendular entre el centralismo y distintas formas de gobierno descentralizado desde los inicios del periodo republicano. El experimento descentralizador inició con la idea de confederación, que permitió la creación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada durante la primera república, entre 1811 y 1816, seguida por el centralismo bolivariano entre 1821 y 1831, el regionalismo neogranadino entre 1832 y 1842, para de nuevo regresar al centralismo desde 1843 a 1852. Esta inestabilidad institucional provocó el estancamiento económico de la naciente república durante las tres décadas posteriores a las guerras de independencia, lo cual fue seguido por una expansión económica. En efecto, a partir del medio siglo las exportaciones se ampliaron de unos 3 millones de pesos anuales, fundamentalmente de oro antioqueño, a 9 millones en 1875 y a 15 millones en 1882, que incluyeron productos agrícolas como el tabaco y el añil, cueros, productos extractivos como la quina y eventualmente más elaborados y menos volátiles como el café.

La prosperidad económica fue acompañada de una democratización de la sociedad que no se había experimentado en la incipiente nación hasta el momento: se aprobó el sufragio universal masculino y el pueblo se identificó con los dos partidos, Liberal y Conservador, acudiendo con gran frecuencia a las contiendas electorales. Se apropiaron y discutieron temas fiscales, tanto de impuestos como de gastos, y se dinamizó la vida municipal y regional. Según Eduardo Posada Carbó, la Confederación Granadina fue la primera en América Latina en introducir el sufragio universal masculino, en 1853, aunque durante la fase federal, en la que cada estado soberano definía su sistema electoral, se impusieron limitaciones al sufragio basadas en propiedad y alfabetismo, con la excepción de los estados de Bolívar y Magdalena (Posada Carbó, 2006, p. 157).

Los anhelos de autogobierno de las provincias neogranadinas se habían hecho sentir a partir del colapso del Imperio español y culminaron con contiendas entre ellas que facilitaron la Reconquista, aunque, como lo advierte Martínez Garnica (2002), no existía todavía una visión federalista como tal. La guerra de liberación obligó a una centralización que no se disipó del todo durante el régimen de Santander y que fue retomada después de la guerra de los Supremos en 1842, hasta que comienza a relajarse bajo la primera presidencia del general Mosquera, en la que fueron adquiriendo fuerza las pretensiones de las élites regionales.

La federación, en tanto régimen de organización del Estado nacional, fue una experiencia que en la Nueva Granada se inició en 1855, cuando el Congreso produjo un acto legislativo que permitió la erección del estado federal de Panamá. A este le siguieron siete más en los dos años siguientes, de tal suerte que en 1858 el Congreso tuvo que reformar toda la constitución para restituir la coherencia de la existencia de los ocho estados con el régimen político constitucional (Martínez Garnica, 2002, p. 12).

Según Botero, “las reformas del medio siglo habían debilitado el poder de la Iglesia y de los militares como instituciones de integración” (2012, p. 61), mientras que la firme creencia en el poder del individuo y del libre cambio para asignar los recursos económicos justificaron también el debilitamiento del Estado y su retiro de la regulación social.

La arquitectura del régimen federal colombiano optó por un poder ejecutivo débil que rotaba cada dos años, mientras los períodos de los presidentes de los estados soberanos y alcaldes eran de cuatro años. Estaba desprovisto, además, del monopolio de los medios de violencia, pues se había desmantelado el ejército nacional y se decretaba la libertad de comerciar y portar armas, a la vez que los estados se dotaban de sus propias guardias armadas, a veces más fuertes que el ejército nacional. Los gobiernos subnacionales se abrogaban facultades electorales y judiciales, pero estas últimas eran vigiladas por una Corte Suprema de orden nacional; y cada estado soberano contaba con un voto para elegir al presidente del Gobierno Nacional. Si se le compara con el federalismo que se organizó en los Estados Unidos de América, la diferencia fundamental es que su presidente era el comandante en jefe de un poderoso ejército con el que había derrotado a los ingleses, quienes se mantuvieron como una amenaza latente hasta entrado el siglo XIX. Otro elemento distintivo fue que el gobierno federal dependía del sufragio

universal para elegir su presidente, que no de los trece estados iniciales que conformaron la unión; por último, el federalismo norteamericano se rotaba por períodos iguales para todos los niveles de gobierno.

Rui y Weingast (2002) han establecido una serie de condiciones para que un régimen federal pueda obtener estabilidad política y promover el desarrollo económico:

- Existe una jerarquía de gobiernos con un área delineada de autoridad para cada cual, donde el nivel central actúa como árbitro que zanja diferencias entre los otros niveles; para ello debe ser fuerte en términos políticos y militares.
- El gobierno subnacional obtiene autoridad primaria sobre la economía local.
- El Gobierno Nacional tiene la autoridad para vigilar el desarrollo del mercado interno y los recursos para financiar infraestructuras nacionales.
- Tanto el Gobierno Nacional como el territorial operan bajo restricciones presupuestales fuertes.
- La autoridad política está asignada en forma institucional e impide que el Gobierno Nacional atropelle a los gobiernos subnacionales.

Cada una de estas características estuvo débilmente implementada en la experiencia colombiana. Las jerarquías necesarias para mantener la ley y el orden fueron casi inexistentes, permitiendo que las élites regionales impulsaran sus intereses sin acotamiento, conduciendo a la anarquía o a la guerra civil; los estados soberanos obtuvieron demasiado poder sobre sus economías y frecuentemente lo utilizaron para imponer aduanas entre los estados, que fracturaron el mercado interno, o para imponer aliados en sus gobiernos; la debilidad del Estado central le impidió construir las infraestructuras necesarias para el desarrollo nacional; no hubo restricciones presupuestales que no fueran la propia pobreza del recaudo y los préstamos forzosos sobre individuos con insuficiente capital. Las negociaciones que debieron canalizarse por el Congreso nacional se rompían con frecuencia por el surgimiento de intereses no albergados en sus deliberaciones; por último, el sistema judicial estuvo politizado y fue incapaz de zanjar las diferencias entre las élites.

No obstante, el federalismo colombiano tuvo logros importantes: el empoderamiento regional y de los municipios dio vida a la democracia local y a que se diseñaran nuevos mecanismos de participación y de tributación, que funcionaron relativamente bien al acercar el contribuyente al destino

de sus dineros. Los recursos recaudados, como se verá, fueron crecientes en el tiempo y si se suman los ingresos de todos los niveles, se obtienen participaciones superiores a las que pudo concentrar el centralismo que se instauró a partir de 1886.

Los reformadores federales colombianos también tuvieron “a la vista no solamente las exitosas experiencias norteamericanas de colonización en California y Texas, sino además la experiencia de la Revolución francesa de 1848 y cierta ideología de oposición a las capitales nacionales por las ciudades de provincia” (Martínez Garnica, 2002, p. 13). La experiencia de la transformación económica en el istmo de Panamá como consecuencia de la bonanza de producción aurífera en California tuvo un papel fundamental en la adopción de la federación y la anexión al territorio colombiano, pues fueron los políticos liberales panameños los más activos agentes de la reforma política en el Congreso.

La experiencia federal fue compartida por los países más grandes de América Latina (Argentina, Brasil y México), pero, a diferencia de ellos, el periodo federal colombiano tuvo una duración relativamente corta, de solo tres tortuosas décadas. El experimento liberal fue borrado de la historia por los conservadores que ganaron las guerras civiles, lo que desató su proyecto centralizador y ha sido denunciado como una fase de caos político y retroceso económico. Mientras que en los países citados el federalismo pudo implementarse y al día de hoy se proclaman como repúblicas federales, en Colombia todos sus vestigios fueron erradicados y las fuerzas regionales que siempre han clamado por algún grado de autonomía fueron reprimidas o acomodadas en esquemas de descentralización, utilizando prebendas concedidas desde el centro, situados fiscales u otras formas de reparto, sin permitir el autogobierno.

Chile no pasó por una experiencia federal pues sus élites estaban concentradas en la parte norte de su territorio y desde su independencia se propusieron forjar un sólido Estado nacional, que nació centralizado y que le sirvió para defenderse de Argentina, derrotar a las tribus insurrectas del sur y, más adelante, expandir sus fronteras y duplicar su territorio en la guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia. Para Kurtz (2013),

en Chile esta conjunción permitió la construcción de un sistema administrativo central fuerte [...] con inversiones extensas en instituciones públicas, educación y modernización militar [...] mientras que en Perú] las élites locales dependientes de una fuerza de trabajo rebelde [...] defendieron celosamente su control local

sobre sus medios coercitivos y no quisieron invertir en la formación de instituciones nacionales ni siquiera en la defensa colectiva nacional contra invasores [en la guerra del Pacífico].

Perú dependía de impuestos feudales que recaían sobre su población indígena, hasta que logró ingresos extraordinarios mediante la exportación de guano entre las décadas de 1840 y 1860. En Brasil, la burguesía cafetera e industrial surgida en los estados de Río Janeiro y São Paulo luchó por un federalismo que les diera libertad para eventualmente centralizar el Estado que impulsó sus intereses (Love, 2012).

Colombia, repartida en cuatro regiones aisladas unas de las otras y con élites más interesadas en su propio desarrollo que en un Estado nacional fuerte, no contó sino hasta comienzos del siglo XX con un sector dirigente interesado en unificar la nación bajo la égida de un Estado central que disciplinara a todas las élites locales, ni tampoco se vio en la necesidad de enfrentar enemigos internos o externos que amenazaran su supervivencia.

Las visiones del desarrollo se centraron en la promoción de progreso regional antes que nacional, que no dependían en la extensión de la autoridad del Estado central [...]. Cuando existían múltiples centros urbanos que se destacaban en sus economías regionales y dividieron el país en zonas prominentes, la construcción de capacidad estatal centralizada fue impedida por el conflicto sobre prioridades de bienes públicos y por el hecho de que no parecía un proceso necesaria para alcanzar sus metas [de desarrollo] (Soifer, 2015, p. 20).

No es simplemente que estuviera escrito en la Constitución de 1863 el derecho a la rebelión, o que el Estado central renegara del monopolio de la violencia, como lo afirma James Robinson (2016) para explicar el caos político resultante y el déficit de Estado, sino que ninguna de las élites quiso quedar bajo el control de la más fuerte ni pudo fortalecerse lo suficiente como para imponerse sobre las demás.

El federalismo no implica debilidad estatal, ni siquiera debilidad del centro político del Estado federal, como ha sido interpretado en la historiografía nacional. El ejemplo más notorio lo ofrecen los Estados Unidos de América, cuyo estructura federal permitió la construcción estatal desde abajo y de las regiones, que alimentaron un eje central que sin dudas ya era uno de los más sólidos del mundo hacia fines del siglo XIX. La tradición de fuerte tributación local centrada en la propiedad fue llevada al nivel de

cada estado con el *sales tax* y el Estado federal dispuso del arancel y más adelante del impuesto a la renta para fortalecerse progresivamente. En Europa, la Alemania bismarckiana se basó en un régimen federal que sirvió de base a una de las más rápidas consolidaciones de Estado conocidas en el mundo y a un desarrollo económico rápido y exitoso. De esta manera, el tipo de organización estatal –federal o centralista– es independiente de la construcción estatal y por eso Colombia no alcanzó a consolidar un Estado nacional con el federalismo, pero tampoco con el centralismo autoritario que implementaron la Regeneración y el Partido Conservador después de 1880; siguió siendo un Estado mínimo con un nivel irrisorio de tributación y baja legitimidad hasta bastante bien entrado el siglo XX.

## 2. LAS FUENTES

Los estudios que componen este libro se basan principalmente en fuentes primarias de tipo fiscal, las cuales sirven de ventana para apreciar de manera indirecta el comportamiento global de la economía y su relación con el gobierno, al tiempo que permite entender también el funcionamiento global del Estado nacional y local. La historia fiscal en América Latina ha tenido un amplio desarrollo durante los últimos años, producto de la recuperación de fuentes de carácter estadístico provenientes de los sumarios generales de cargo y data elaborados por la administración española durante el periodo colonial para los territorios pertenecientes al Virreinato del Perú (Te Paske, Klein & Brown, 1982a), el Alto Perú (Te Paske, Klein & Brown, 1982b), México (Te Paske, Hernández Palomo & Hernández Palomo, 1976), Río de la Plata (Te Paske, Klein & Brown, 1982c) y Ecuador (Jara & Te Paske, 1990). Pero no solo la historia fiscal colonial es materia de constantes reelaboraciones y aportes, también lo es el estudio de la fiscalidad en el periodo de transición entre el final del régimen colonial y la construcción de los Estados nacionales. Especialmente en México, las investigaciones han tenido un creciente desarrollo partiendo del sólido trabajo sobre el estado de la hacienda real a finales del periodo colonial (Marichal, 1999), donde se demostró la necesidad de analizar el Imperio español bajo parámetros distintos a los propuestos por la concepción de Estado fiscal militar inglés (Brewer, 1990), en el que las posibilidades de triunfo militar estaban supeditadas a la ampliación de los márgenes de endeudamiento y a la probabilidad de contar con una política fiscal concertada con base en el consenso parlamentario. Contrario a ello, el

Estado español prescindía del llamamiento a cortes o a la elevación de los márgenes de endeudamiento (Torres Sánchez, 2013, pp. 281-283) esperando los situados americanos como pieza clave para su sostenimiento (Marichal & Grafenstein, 2012, p. 18), sistema que funcionó a cabalidad hasta que el endeudamiento se transfirió a las colonias como Nueva España, que vivían profundas crisis como consecuencia de la política monopólica en términos productivos y comerciales (Marichal, 1999, pp. 291-292).

Dichos monopolios fueron el principal objetivo de la política del México independiente, el que una vez liberado optó por un régimen centralista eliminando varios gravámenes coloniales, lo cual provocó la crisis de las arcas públicas (Hernández Jaimes, 2013, pp. 69-70), causada también por la concentración en el gasto militar, la creciente autonomía regional para el manejo de los recursos y el endeudamiento (Marichal & Carmagnani, 2006, pp. 295-296). Como producto de ello, en 1824 se llegó a establecer un pacto federal, el cual, lejos de intentar acabar con el régimen central, se constituyó en un escenario de negociación en donde los estados regionales decidieron renunciar a varias de sus rentas, como la recaudación de alcabalas a bienes extranjeros y los derechos de aduanas marítimas, en pro del mantenimiento de la soberanía nacional (Hernández Jaimes, 2013, p. 171); se permitió así que los derechos aduaneros se convirtiesen en el principal pilar para el sostenimiento de los ingresos nacionales y de la deuda pública (Hernández Jaimes, 2013, p. 175). Igualmente, el nuevo pacto federal de corte liberal buscó la consolidación del impuesto directo, teniendo que hacer frente a la escasa densidad demográfica, a la dispersión de la población y a la inexistencia de un catastro totalmente desarrollado (Sánchez Santiró, 2009, p. 285).

La fiscalidad argentina entre el periodo colonial y el temprano republicano también ha sido objeto de un intenso estudio, el cual ha mostrado cómo la independencia provocó la pérdida de las remesas de plata provenientes del Alto Perú, significando la contracción monetaria en Buenos Aires, medianamente suplida con la apertura del comercio internacional, con el aumento de los ingresos aduaneros y, en las provincias internas, con los cobros de alcabalas (Cortés Conde & McCandless, 2006, p. 386). El importante papel de las aduanas se mantuvo hasta la consolidación del poder de las provincias, a pesar de las guerras con el Brasil y las luchas internas (Cortés Conde & McCandless, 2006, p. 388), conflictos que generaron el recurso a la emisión monetaria acelerada por parte del gobierno central (Halperín Donghi, 2005, p. 192), muy a pesar de los esfuerzos por consolidar la contribución directa;

y se afrontaron problemas tales como la falta de transparencia en el sistema, la oposición esgrimida por sectores de grandes propietarios representados en el Congreso por Nicolás Anchorena y la gran cantidad de exenciones impuestas por el gobierno de Rosas en 1839 (Santilli, 2010, p. 41).

Desafortunadamente para el caso colombiano no se cuenta con un desarrollo historiográfico tan amplio como el de Argentina o México, debido a la inexistencia de series fiscales sólidas para el periodo tardío colonial, donde solo se dispone de algunos análisis locales de Popayán (Rodríguez, 1987) o Cartagena (Meisel, 2012), y de trabajos que se concentran en la medición de agregados económicos, sin dar cuenta de las series anuales distribuidas por cajas, sino de cifras quinquenales agrupadas por macrorregiones (Meisel, 2011); para no mencionar la escasez de publicaciones que informen del periodo comprendido entre 1800 y 1863, a excepción de los trabajos de Juguito (2010), quien hace un completo seguimiento de las cifras nacionales y de la política fiscal, y Pinto (2011), quien realiza el mismo trabajo en detalle para los distintos departamentos de la República de Colombia (hoy conocida como la Gran Colombia) entre 1819 y 1830. El periodo federal comprendido entre 1863 y 1885 ha sido abordado de manera general por Kalmanovitz y López (2010), quienes hacen un análisis global de la situación de los estados soberanos, trabajo que ha sido ampliado para Panamá hasta su separación de la República de Colombia (Kalmanovitz, 2012), Santander entre 1865 y 1879 (Pico, 2011; Zapata, 2016), Bolívar (Wong Hiu, 1999), Cundinamarca (López y Castillo, 2012) y el Tolima (Clavijo, 1993).

El anterior panorama deja abierto un amplio espectro de investigación, en el cual la realización de monografías regionales se convierte en el principal insumo para llegar a la consolidación de una panorámica más amplia, razón por la cual un equipo de investigadores asociados a varias universidades hemos decidido explorar la fiscalidad de los nueve estados soberanos que comprendieron los Estados Unidos de Colombia entre 1853 y 1886, aportando mayores datos de tipo cuantitativo y cualitativo frente a investigaciones anteriormente desarrolladas. Se trata de analizar la política fiscal y sus resultados cuantitativos como variables dependientes del contexto político y económico de cada región. Las monografías se elaboraron según las inclinaciones de los investigadores y las posibilidades que ofrecían las fuentes sobre los estados soberanos; se pretendió trabajar desde diversas perspectivas, algunas lideradas por historiadores apoyados en el trabajo de archivo y su interpretación, otras por economistas que intentaron reconstruir las series

estadísticas en el largo plazo, tanto de la producción regional como de los ingresos y gastos de las administraciones de cada estado. Todos intentaron dar cuenta de las instituciones de gobierno y tuvieron presente la política que dio lugar a varias guerras civiles y confrontaciones entre estados con diferente orientación ideológica. Por último, se intentó evaluar la construcción de Estado que fue posible a nivel estadual y municipal, y del desarrollo de un sistema de educación público que se consolida solo después de 1870 a nivel nacional, a la vez que se intenta cuantificar las inversiones en infraestructura que contribuyeron al desarrollo económico y regional de cada región.

### 3. CONSTRUCCIÓN DE ESTADO Y FEDERALISMO

La calidad estadística de las fuentes para el estudio de las cuentas del federalismo es deficiente por las ausencias de varios años de las series estudiadas y fallas en su recolección; generalmente reflejan las proyecciones de los gobiernos sobre sus ingresos más que una visión de los recaudos y gastos que en realidad fueron efectuados. Sin embargo, los ejecutores del gasto tenían que enfrentar la realidad de sus ingresos, pasado el período correspondiente, y se puede asumir que las proyecciones no podían estar demasiado alejadas de los resultados previos de la gestión.

La penuria fiscal acompañó la mayor parte del período bajo escrutinio. La información disponible corrobora los constantes déficits a los cuales se enfrentaba el tesoro público a nivel central, principalmente en los años de 1842 y 1851 a 1854, pero fundamentalmente entre 1880 a 1900 (Junguito, 2010), lo cual fue muestra de la precariedad de las fuentes de financiamiento del gobierno<sup>1</sup>. El recurso de los préstamos forzosos durante las guerras y de los préstamos garantizados con títulos sobre las tierras baldías no permitió la formación de un mercado de capital local que financiara faltantes mayores, mientras que la moratoria de la deuda que se tenía con Inglaterra le cerró al país las puertas del crédito internacional hasta la segunda década del siglo XX. Los déficits aumentaron en los años setenta, al surgir un sistema de banca libre, el cual tenía como requisito el préstamo a los gobiernos estaduales para mantener los permisos de funcionamiento<sup>2</sup>. Aunque las rentas del Gobierno Nacional aumentaron a la par con las exportaciones, no hubo un avance

---

1 KALMANOVITZ & LÓPEZ, capítulo 2 del libro (pp. 31-65).

2 Ibid.

sustancial en relación con el PIB ni en términos por habitante. Por su parte, el gasto del gobierno central se ubicó alrededor del 5% del PIB entre 1870 y 1890 (Junguito 2010), lo cual es muestra de avance en su consolidación, puesto que el Estado como tal se había disuelto prácticamente después de la Independencia.

La liquidación del liberalismo político en Colombia tuvo graves consecuencias a mediano y largo plazo. En primer lugar, fracturó la unidad nacional al propiciar la salida de Panamá de la República y tuvo que negociar con élites locales que amenazaron también con separarse de la Unión. Igualmente atacó a la burguesía liberal, que se rehusó a pagar impuestos, y extorsionó a los exportadores de café. De la misma manera, se afectó la tributación local, la cual, asumida por el gobierno central, fue sistemáticamente rechazada por los ciudadanos, de tal modo que el debilitamiento de los gobiernos locales y territoriales repercutió negativamente sobre el propio gobierno central, que nunca pudo replazar adecuadamente las iniciativas locales. El régimen centralista iniciado en 1886 pretendió apoyarse en la tradición y la religión para obtener alguna forma de unificación cultural, pero para ello se rechazaron los vínculos con la economía global, se restringió la inmigración y se resistió la cultura cosmopolita y en especial la ciencia, que fue eliminada de los programas del sistema educativo nacional. En la educación superior primaban la filología, la teología católica y el derecho, con pocas incursiones en las ingenierías.

El centralismo que operó a partir de 1886 borró la mayor parte de las conquistas democráticas alcanzadas durante la fase federal. Se restringió a la oposición de la participación en las contiendas electorales por medio de medidas cuasi permanentes de excepción; se erigió una presidencia muy fuerte, con períodos de seis años, surgida de un sistema indirecto de electores, uno por cada mil habitantes, elegidos por “ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para electores y elegirán directamente representantes a la Cámara de Representantes” (Constitución Política de Colombia, 1886, artículo 173). Se liquidaron las elecciones de alcaldes y los gobernadores de los departamentos que remplazaron a los presidentes de los otrora estados soberanos, siendo nombrados ahora por el ejecutivo; había elecciones directas solo para los concejos municipales y asambleas departamentales, pero el representante no representaba a nadie según la propia Constitución: “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al

funcionario electo” (Constitución Política de Colombia, 1886, artículo 179). La Corte Suprema de Justicia fue vitalicia, nombrada por el presidente y ratificada por el Senado, y de recia stirpe conservadora.

A pesar del expreso objetivo de fortalecer el poder del Estado que tuvieron los artífices de la Regeneración, esto no fue posible por la incapacidad del régimen de recaudar impuestos de manera legítima o de negociar con la oposición liberal sus diferencias. El ejército nacional pudo derrotar las débiles guerrillas liberales en la guerra civil de fin de siglo, pero solo después de tres años de contienda: la Constitución abolió las guardias regionales, mas no hubo una verdadera institución militar hasta entrado el siglo xx, cuando comenzó un proceso de fuerte acumulación de capital que aportó recursos para fortalecerla.

#### 4. EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS TERRITORIALES

En este trabajo colectivo, todos los autores nos propusimos develar la historia del federalismo colombiano desde el nivel central, primero, a partir de cada estado soberano, para después dar cuenta de la riqueza de experiencias en su construcción y de los problemas que enfrentaron sus dirigencias y las formas de resolverlos, al desarrollo fallido de una burocracia que pudiera recaudar impuestos y gastarlos de manera adecuada, y sus empeños en favor de la educación y de mejorar la infraestructura disponible. El balance es positivo, sobre todo en los procesos de democratización que agitaron la vida municipal y regional, pero también en el progreso económico que se logró con el libre cambio y el aumento del comercio, que fue dando lugar a una especialización del trabajo regional. Su lado oscuro fue su incapacidad para consolidar el impuesto directo que hubiera construido más estado a nivel local y estadual; en ninguno de los estados soberanos se avanzó en la elaboración de un catastro serio, lo que dificultó la implementación de la tributación sobre la propiedad inmueble, problema que no ha sido resuelto al día de hoy.

Hubo también renuencia a construir un poder ejecutivo fuerte que asumiera el monopolio de los medios de violencia de manera responsable y que hubiera podido evitar varias de las guerras entre estados que entorpecieron el desarrollo del país. La inestabilidad política y las frecuentes guerras, el mismo clientelismo basado en los gamonales de pueblo y barrio, impidieron

conformar una burocracia reclutada por mérito y estable en el tiempo. La inestabilidad política, el clientelismo y la corrupción debilitaron el apoyo político para el proyecto federal y sentaron las condiciones para que el Partido Conservador y los independientes de Rafael Núñez asumieran el poder y destruyeran el orden constitucional erigido a partir de 1856. La derrota del liberalismo se inicia en 1880, cuando Rafael Núñez gana las elecciones y se perpetúa durante tres administraciones, pero toma un giro violento con la guerra civil de 1885 que ganan los conservadores y les permiten introducir una nueva constitución que defenderán por medio de medidas de fuerza contra la oposición.

El orden de los capítulos en esta colección es el siguiente:

El primer ensayo ofrece una perspectiva de las finanzas del gobierno central, contrastada con las de los nueve estados soberanos que conformaban la Unión. Para ello, Kalmanovitz y López Rivera comparan los ingresos fiscales recaudados por el gobierno central y por los estados federales entre 1850 y 1882, antes de que el país cayera en nuevas contiendas civiles. Se trata de evaluar si la descentralización política y de las rentas favoreció la sostenibilidad de las finanzas colombianas en este período crucial de la historia de Colombia. La estructura federalista se contrastará con la organización centralista que precedió y sucedió este periodo, y se tratará de evaluar cuál fue más favorable a la consecución de equilibrios macroeconómicos, tanto en el ámbito central como descentralizado. La idea de sostenibilidad hace referencia a la solvencia de los estados o a la capacidad que tuvieron tanto estos como el gobierno central para mantener sus balances en relativo equilibrio a lo largo de este periodo.

Los ensayos que le siguen están ordenados alfabéticamente de acuerdo al nombre del estado. En primer lugar, las cuentas del Estado Soberano de Antioquia son estudiadas por Ricardo Kerguelen, quien muestra la dominancia de administraciones conservadoras que poco recurrieron al impuesto directo—excepto en circunstancias de guerra, en las que se extraían créditos forzosos— o a tasar las minas de oro que siguieron siendo la actividad más importante del estado soberano; las autoridades estatales fueron centralistas frente a la administración de los municipios y su continuidad permitió que el recaudo se incrementara y que la educación se extendiera más que en los otros estados de la Unión, precisamente por existir una hegemonía conservadora y católica, aunque muchos dirigentes antioqueños fueron hombres de negocios pragmáticos que apoyaron la fundación de la Escuela Nacional

de Minas, contra la oposición de algunos clérigos. El recaudo fue comisionado a agentes privados la mayor parte del tiempo, sin considerar la necesidad de conformar una burocracia que asumiera la responsabilidad sobre la tributación y la profundizara. La colonización del sur de su territorio aumentó la riqueza y las fuentes de tributación del estado y le permitió avanzar en la construcción de una infraestructura de transporte.

En la historia de cada estado soberano se destacan peculiaridades que explican su desarrollo de largo plazo. En el caso del Estado Soberano de Bolívar, Flórez y Solano registran una dinámica actividad ganadera que hace cuadruplicar el precio de la tierra entre 1850 y 1888, al tiempo que Barranquilla, conectada por ferrocarril con Sabanilla para enlazarse el interior del país por medio del río Magdalena, se inicia como pujante centro comercial y receptor de migrantes, a la vez que recauda impuestos de manera creciente y responsable. El sistema rentístico establecido en este estado terminó enfrentando a las autoridades distritales con las estatales, ya que al gravar las actividades económicas más importantes de sus habitantes, los distritos contaban con pocas alternativas para crear nuevos impuestos. En vez de fomentar la descentralización política, administrativa y económica, lo que hicieron los gobernantes del estado fue generar una centralización fiscal de los gravámenes. La evasión fiscal por parte de los ciudadanos fue significativa, afectando el funcionamiento de la administración pública: los impuestos más representativos del sistema tributario del estado (degüello, impuesto sobre la renta, destilación de aguardientes y consumo de productos extranjeros) eran los que más se evadían. Para poder copar de alguna manera estas dificultades, se decidió delegar el recaudo de impuestos mediante el sistema de arrendamiento, lo que terminó favoreciendo la acumulación privada de capital, pero también exacerbando la lucha por el control de los recaudos.

Para el Estado Soberano de Boyacá, Joshua Rosenthal hace un puntual análisis de los grandes sueños de los políticos liberales que lideraron su política contra la gran penuria de sus recursos fiscales, reflejo de la pobreza del estado, una de las más notorias de los Estados Unidos de Colombia. Se recurrieron a impuestos tradicionales como el del degüello, pero también al impuesto directo, que fue extrañamente exitoso en un medio tan pobre como el boyacense. Los gastos de educación fueron apoyados por el gobierno central en alguna medida, mas no los que pretendieron industrializar a la fuerza a la región mediante el ambicioso y fallido proyecto de la Ferrería de Samacá.

Óscar Granados contribuye con su estudio sobre el Estado Soberano del Cauca, que fue el que más sufrió un traspie de fortuna: de ser uno de los ejes de la economía minera y esclavista del virreinato, con una élite que jugó un papel preponderante en la República hasta el inicio constitucional del federalismo, presenta una larga decadencia con la erosión del esclavismo, que da al traste con sus minas y con sus haciendas, y también pierde influencia política, que se traslada fuera de Popayán. El norte del Cauca se desarrolla con fuerza, sobre todo el fértil valle del río Cauca, y se abre el camino de Buenaventura, que lo conecta con el globo. El sur —siempre desconectado del territorio colombiano— se empobrece, mientras que las tierras del Caquetá se mantendrán sin colonizar hasta entrado el siglo xx.

Manuela Fonseca Gómez y Edwin López Rivera estudian las reformas fiscales y el comportamiento de los ingresos y el gasto público del Estado Soberano de Cundinamarca entre 1850 y 1886. En su ensayo encuentran para Cundinamarca una gran volatilidad durante el período que estudian, explicada por los desórdenes políticos y conflictos bipartidistas del estado, pero también de la Unión. El promedio de ingresos fiscales del estado fue el segundo más alto durante el periodo 1848-1886, el cual no estaba muy lejos del nivel logrado por Antioquia, que ocupaba el primer lugar. En el contexto de la Unión, la evolución del recaudo le sirvió a Cundinamarca para fortalecer sus finanzas e incrementar el gasto público, logro también compartido por Antioquia. El crecimiento económico que se aprecia en toda la Unión a partir de 1870 y cierta eficiencia en la recaudación de impuestos favorecieron el crecimiento de los ingresos fiscales de Cundinamarca. La dinámica de la economía bogotana en especial aportó mayores ingresos al erario cundinamarqués.

El ensayo sobre Estado Soberano del Magdalena elaborado por Vilorio y Bayona muestra cómo la reorganización de las rutas comerciales del norte del país debilitó la posición económica del Magdalena, sobre todo cuando Barranquilla queda conectada con Sabanilla y desplaza a Santa Marta como puerto importante sobre el mar Caribe. Magdalena fue el estado menos poblado de la República durante el siglo xix, el más pequeño y uno de los más pobres. Las constantes guerras afectaron sus actividades económicas y, por supuesto, las finanzas públicas. Con todo, las rentas del estado fueron crecientes durante tres décadas (1851 y 1880) y en el siguiente periodo (1881-1885) cayeron dramáticamente. La principal razón del bajo desempeño fiscal magdalenense en este periodo fueron las continuas guerras civiles, generando una creciente dependencia fiscal de los recursos del gobierno federal. Pese

a las diversas guerras y crisis fiscales, las cifras del Estado Soberano del Magdalena para el período 1870-1883 parecieran mostrar que las políticas de los liberales radicales, dirigidas a fortalecer la educación, tuvieron un efecto positivo en cuanto a cobertura.

Kalmanovitz analiza el Estado Soberano de Panamá, que presentará el mayor dinamismo comercial del país gracias a ser el paso más corto entre los océanos Pacífico y Atlántico, y la ruta de los migrantes obnubilados por la fiebre del oro californiano; también efectuará el recaudo tributario por habitante más alto de los Estados Unidos de Colombia y se contrasta su relación fluida con el centro político durante el federalismo con el deterioro creciente que genera el centralismo, que lo agobia y maltrata hasta producir las condiciones para que los Estados Unidos logre suficiente apoyo interno para lograr su separación de la República.

El Estado Soberano de Santander es analizado por Juan Gonzalo Zapata, quien destaca la consolidación de sus finanzas públicas después de haberse propuesto implementar el impuesto directo a la riqueza como único fuente de ingreso fiscal; su fracaso obligó a devolverse y acudir a los impuestos indirectos como el del degüello o al remate de la renta del aguardiente, con lo cual recuperaron la solvencia fiscal y ejecutaron obras de carácter prioritario y fortalecieron la educación. Se analizan también las relaciones entre Santander y el gobierno federal nacional, que permitieron la financiación de las vías y ferrocarriles, y la participación de los estados soberanos en algunos impuestos nacionales. Zapata termina resaltando las relaciones entre el estado soberano y sus municipios.

Joaquín Pinto y Salomón Kalmanovitz acometen el estudio del Estado Soberano del Tolima, que fue, junto al Magdalena, uno de los más pobres del país, pero también uno de los más conflictivos. Sus fuentes de riqueza fueron las exportaciones de tabaco y añil, que tuvieron períodos de auge de duración limitada, algo que se subsanó en parte con la colonización antioqueña que le imprimió cierta dinámica económica al norte del estado. La diversidad geográfica y de élites que la gobernaban dio paso a enfrentamientos frecuentes, agravados por el contagio de las guerras civiles generales, pues se trataba de un territorio en la mitad del país por el que corría la arteria principal que lo comunicaba. Estos factores pesarían y dificultarían la construcción de Estado dentro de sus fronteras; a pesar de ello, el Tolima logra avances en su organización política, en sus finanzas y sobre todo en la cobertura de su sistema educativo público, que incluyó a un número creciente de niñas.

Entregamos hoy este libro al público académico con el expreso fin de evaluar el experimento federal, desde las perspectivas tanto de las finanzas del gobierno central como las de cada estado soberano. Nosotros esperamos haber cumplido con el análisis de los datos disponibles, en la forma más objetiva posible, y de los eventos políticos principales que marcaron la época, así como de los incentivos que creó el modelo federal. Ofrecemos así una visión distinta a la provista por la historiografía politizada que la caracterizara como una fase de violencia y de pobre desarrollo económico, aunque somos también críticos de los excesos liberales que llevaron al agotamiento del experimento en democracia. El veredicto está en sus manos.

## REFERENCIAS

- BOTERO, F. (2012). La vida política. En Beatriz Castro, *Colombia, la construcción nacional*. Madrid: Fundación Mapfre - Santillana.
- BREWER, J. (1990). *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783*. Cambridge: Harvard University Press.
- CLAVIJO, H. (1993). Monopolio fiscal y guerras civiles en el Tolima, 1865-1899. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 30(32), 53-76.
- CORTÉS CONDE, R. & MCCANDLESS, G. T. (2006). Argentina: From Colony to Nation. Fiscal and Monetary Experiences from the Eighteenth and Nineteenth Centuries. En M. D. Bordo, R. C. Conde & R. Cortés-Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries* (pp. 378-413). Cambridge: Cambridge University Press.
- HALPERÍN DONGHI, T. (2005). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- HERNÁNDEZ JAIMES, J. (2013). *La formación de la hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*. México: Colegio de México - Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora - Universidad Nacional Autónoma de México.
- HONG HIU, A. (1999). Las finanzas públicas en el Estado Soberano de Bolívar, 1857-1886. *Historia y Pensamiento*, (3), 1-9.
- JAMES, R. (2016). La miseria en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 76(1) 1-70.
- JARA, A., & TE PASKE, J. (1990). *The Royal Treasuries of Spanish Empire in America*, vol. 4, *Ecuador*. Durham: Duke University Press.

- JUNGUITO, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel & M. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 41-136). Bogotá: Banco de la República - Fondo de Cultura Económica.
- KALMANOVITZ, S. (2012). El federalismo y la fiscalidad del Estado Soberano de Panamá, 1850-1886. *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 99-145.
- KALMANOVITZ, S., & LÓPEZ, E. (2010). Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, 1850-1886. *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 199-228.
- KURTZ, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- LÓPEZ, E. & CASTILLO, A. (2012). Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848-1890. Disponible en: [http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/federalismo\\_reformas\\_institucionales\\_cundinamarca.pdf?width=740&height=780&inline=true](http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/federalismo_reformas_institucionales_cundinamarca.pdf?width=740&height=780&inline=true).
- LOVE, L. J. (2012). The Brazilian Federal State in the First Republic (1889-1930): Did Regime Change Make a Difference? En Miguel Centeno & Agustin Ferraro, *Paper Leviathans? Latin American State Formation, 1830-1930*. New York: Cambridge University Press.
- MARICHAL, C. (1999). *La bancarrota del virreinato: Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARICHAL, C., & CARMAGNANI, M. (2006). From colonial fiscal regime to liberal financial order, 1750-1912. En M. D. Bordo, R. C. Conde & R. Cortés-Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries* (pp. 284-326). Cambridge: Cambridge University Press.
- MARICHAL, C., & GRAFENSTEIN, J. (2012). Introducción. En C. Marichal & J. Grafenstein (eds.), *El secreto del imperio español: Los situados coloniales en el siglo XVIII* (pp. 9-31). México: Colegio de México - Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- MARTÍNEZ GARNICA, A. (2002). *La experiencia federal en Colombia* (sin publicar). Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander - Colciencias.
- MEISEL, A. (2011). Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, (28), 1-97.
- MEISEL, A. (2012). El situado de Cartagena de Indias a fines del siglo de las luces. En C. Marichal & J. Grafenstein (eds.), *El secreto del imperio español: Los situados coloniales en el siglo XVIII* (pp. 193-212). México: Colegio de México - Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

- PICO, C. M. (2011). *Fiscalidad bajo el dominio liberal en el Estado Soberano de Santander 1865-1879: Un análisis de economía política* (Tesis de maestría), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- PINTO, J. (2011). *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830* (Tesis de maestría), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1886). *Constitución Política*.
- POSADA CARBÓ, E. (2006). *La nación soñada*. Bogotá: Editorial Norma.
- RODRÍGUEZ, O. (1987). La caja real de Popayán, 1738-1800. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (15), 5-36.
- RUI, F. & WEINGAST B. (2002). Self-Enforcing Federalism. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 21(1), 103-135.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, E. (2009). *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- SANTILLI, D. V. (2010). El papel de la tributación en la formación del Estado. La contribución directa en el siglo XIX en Buenos Aires. *América Latina en la Historia Económica*, (33), 30-63.
- SOIFER, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TE PASKE, J., KLEIN, H., & BROWN, K. (1982a). *The Royal Treasuries of Spanish Empire in America*, vol. 1, *Peru*. Durham: Duke University Press.
- TE PASKE, J., KLEIN, H., & BROWN, K. (1982b). *The royal treasuries of Spanish empire in America*, vol. 2, *Upper Peru*. Durham: Duke University Press.
- TE PASKE, J., KLEIN, H., & BROWN, K. (1982c). *The royal treasuries of Spanish empire in America*, vol. 3, *Chile and el Rio de la Plata*. Durham: Duke University Press.
- TE PASKE, J., HERNÁNDEZ PALOMO, J. J., & HERNÁNDEZ PALOMO, M. L. (1976). *La real hacienda de Nueva España: La real caja de México (1576-1816)*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia - Departamento de Investigaciones Históricas - Seminario de Historia Económica.
- TORRES SÁNCHEZ, R. (2013). *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*. Madrid: Marcial Pons.
- ZAPATA, G. (2016). *Reforma radical en el estado de Santander, 1850-1885*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

SALOMÓN KALMANOVITZ

EDWIN LÓPEZ RIVERA

*Las finanzas públicas de la Confederación  
Granadina y los Estados Unidos de Colombia  
(1850-1886)*



En la presente investigación se comparan los ingresos fiscales recaudados por el gobierno central y por los estados federales entre 1850 y 1882, con el fin de evaluar si la descentralización política y de las rentas favoreció la sostenibilidad de las finanzas colombianas en este período crucial de la historia del país. La estructura federalista se contrastará con la organización centralista que precedió y sucedió este periodo, y se tratará de evaluar cuál fue más favorable a la consecución de equilibrios macroeconómicos, tanto en el ámbito central como descentralizado. La idea de sostenibilidad hace referencia a la solvencia de los estados o a la capacidad que tuvieron tanto estos como el gobierno central para mantener sus balances en relativo equilibrio a lo largo de este periodo.

La estructura tributaria es una de las más importantes instituciones alrededor de las cuales se organizan las sociedades: determinan las asignaciones de una parte de los recursos de una sociedad que tienen fines tanto de bienestar colectivo como de progreso económico. Es notorio que las sociedades liberales crearon Estados fuertes financiados con niveles de tributación local y nacional sustanciales que contribuyeron a su desarrollo económico y a que incluso se convirtieran en imperios políticos. El problema de la tributación incluye consideraciones sobre el recaudo fiscal suficiente para construir infraestructuras y capital humano que faciliten y aceleren el desarrollo económico. La eficiencia y la justicia de los tributos tienen importantes antecedentes teóricos en los fundadores de la economía política, que llegaron a establecer la conveniencia de la universalidad y la progresividad de la tributación, extendiendo el análisis del federalismo como un sistema adecuado y legítimo de organización económica eficiente y competitiva, como se muestra en los trabajos clásicos de Smith, Mill y Bentham. Otros referentes teóricos se encuentran en algunas corrientes recientes, cuyos modelos y teorías analizan el impacto de la competencia política y de las instituciones en el desempeño económico de los países o regiones que los componen, algunas veces acudiendo a teoría de la elección social, a la economía pública y a la interacción estratégica que se formaliza mediante la teoría de juegos.

La producción bibliográfica sobre el periodo federal en Colombia usualmente presenta tres tipos de orientaciones: en primer lugar, las reformas económicas que llevaron a cabo los gobiernos radicales, que produjeron anarquía y atraso económico, como lo establece el revisionismo de

Indalecio Liévano Aguirre al reivindicar la figura de Rafael Núñez; la segunda posición es intermedia, en el sentido de que estas reformas generaron desigualdad y reducción en los niveles de vida de los colombianos en el corto plazo, pero que sentaron las bases de la modernización e industrialización de principios del siglo xx (McGreevey, 1975; Urrutia, 1969); mientras que la tercera habla del impacto favorable de estas políticas en la revitalización de la política municipal, el mejor desempeño del sector exportador y sus efectos en el resto de los sectores de la economía (Ocampo, 1984b; Jaramillo & Meisel, 2008). El debate no solo se concentra en los aspectos fiscales, sino en las distintas reformas económicas y políticas del periodo radical, muchas de las cuales antecedieron la Constitución de Rionegro, que fueron, entre otras, las siguientes: la desamortización de bienes de manos muertas, la creación de un sistema de banca libre que reemplazó al monopolio crediticio eclesiástico, la división política, la abolición de la esclavitud, la descentralización de rentas, la abolición de monopolios fiscales, la libertad de culto y de prensa, y la abolición del fuero eclesiástico.

Precisamente, una de las organizaciones políticas que más controversia ha generado en la historia colombiana es la del federalismo fiscal<sup>1</sup>. Sin embargo no son abundantes los trabajos que lo analizan. Hace treinta años, Malcolm Deas señalaba que las investigaciones que abordaban el problema fiscal del siglo xix eran escasas, a pesar del gran debate en torno a las políticas económicas de mediados del siglo xix, tendencia que se extiende al resto de América Latina (Deas, 1980).

No obstante, en los últimos treinta años se han publicado trabajos con una marcada tendencia hacia la exploración de fuentes primarias y el esfuerzo por cuantificar las rentas y los gastos, tanto del gobierno central como de cada uno de los estados soberanos, lo cual permite precisar mejor los alcances que tuvo el federalismo. La década de 1850 es reconocida en la literatura reciente como el periodo en el cual se abandonan definitivamente muchas de las instituciones fiscales que habían permanecido desde la Colonia, en

---

1 Otra reforma liberal que ha generado gran polémica en la historiografía ha sido la desamortización de bienes de manos muertas. Contrario a la descalificación realizada por las obras de Luis E. Nieto Arteta, Luis Ospina Vásquez y Álvaro Tirado sobre los efectos de la desamortización, recientemente se ha concluido que esta fue una de las más importantes reformas económicas del siglo xix en Colombia, que arrebató de manos de la Iglesia bienes y préstamos por un valor cercano a 20 millones de pesos de la época, alrededor del 16% del producto interno bruto de 1860 (Jaramillo & Meisel, 2008).

particular los estancos y la intervención del gobierno en la captura de rentas, cuantificando las principales recaudos y mostrando cómo el ingreso de las del antiguo orden colonial languidece durante el periodo republicano (Jaramillo, Meisel & Urrutia, 1997). A partir de las memorias de Hacienda y del Tesoro del Gobierno Nacional se ha logrado construir las series de ingresos, gastos y algunas partidas específicas de este para el gobierno central, haciendo algunos comentarios sobre los gobiernos locales y mostrando el importante crecimiento de las rentas estatales entre 1851 y 1870 (Junguito, 2010), resultados que corroboran los estudios de Malcolm Deas de 1980 y de José Antonio Ocampo, quien habla del éxito de los estados soberanos en el aumento de las rentas fiscales (Ocampo, 1984a). La ausencia de instituciones adecuadas, la debilidad del Estado central para actuar de árbitro y de monopolizar y limitar el uso de la violencia, la politización de la justicia, los abusos en el ejercicio electoral y la dificultad de los gobiernos, tanto local como descentralizados, de someterse a restricciones presupuestales, fueron identificadas como algunas de las causas de la crisis de sistema federal en Colombia que se desata en la década de los setenta (Kalmanovitz, 2006).

Las investigaciones sobre las finanzas regionales del siglo XIX frecuentemente se enfrentan a la escasez y dispersión de la información cuantitativa y cualitativa relevante, que se encuentra en los distintos archivos del país. Sin embargo, se pueden encontrar algunas investigaciones que abordan la problemática regional de manera cuantitativa, como el caso del Tolima, estado que se separa de Cundinamarca con la Constitución de 1863, y en el cual se verifica cierta relación entre aspectos bélicos y monopolio fiscal en la segunda mitad del siglo XIX (Clavijo, 1993). Para el caso de Bolívar y las provincias del norte del país, se debe resaltar el importante esfuerzo de recopilar los informes de los presidentes y gobernadores del estado y las provincias, en los cuales se puede encontrar no solo valiosa información de tipo fiscal, sino del desarrollo político y social del norte del país a mediados del siglo XIX (Solano de las Aguas, 2007). En el caso del estado de Santander, se ha estudiado la administración fiscal de la provincia de Vélez antes de la organización territorial contenida en la Constitución de Rionegro (Ibáñez, s.f.) y la administración de la renta del aguardiente (Páez, s.f.). De la misma manera, existe un estudio general sobre distintos aspectos del Estado Soberano del Cauca entre 1858-1885 (Ortiz, 1986).

Este ensayo se organiza en cuatro partes fuera de la presente introducción. En la siguiente sección se analizan los ingresos de Estado central, seguida por

una presentación los ingresos fiscales de cada Estado. En una tercera parte se hace una breve consideración de los gastos de los Estados y del gobierno central, para finalizar con algunas conclusiones.

## 2. COMPORTAMIENTO FISCAL DEL ESTADO CENTRAL

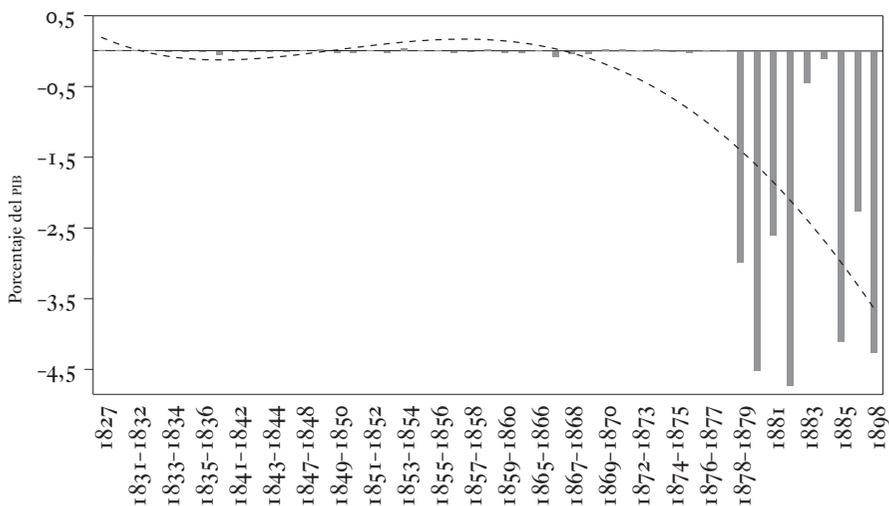
A principios del siglo XIX, e inmediatamente después de que la actual República de Colombia se independizara del dominio español, afloraron los proyectos por constituir el nuevo orden político que reemplazaría la estructura colonial, lo cual derivó en intensos conflictos alrededor de la conveniencia de tener un control centralista o permitir un reparto regional del poder político de la naciente república. De ambas posiciones ideológicas derivaron bandos armados que se enfrentarían en guerras civiles como las del periodo identificado por la historiografía tradicional como “Patria Boba”, pero que volvieron a manifestarse repetidamente en la cruenta historia del siglo XIX colombiano. Lo que estaba de por medio era la concesión de poder en los ámbitos económico, político y judicial a las regiones que habían sido delimitadas por la escarpada geografía del país y que se asumieron como estados soberanos, en contra del ejercicio de un fuerte poder central por parte de intereses y facciones que aspiraban a imponer su hegemonía y sus proyectos políticos a las regiones.

Tras la realización del Congreso de Cúcuta en 1821 se establece la Gran Colombia, máxima expresión de la unión del norte del continente americano, con algunas características de nación confederada e integrada por los actuales territorios de Colombia, Venezuela, Ecuador y algunas partes del norte de Brasil. La dictadura bolivariana (1828-1830) otorgó facultades similares a las que disfrutaba a los jefes regionales de Venezuela y Ecuador, prefigurando la separación que tendría lugar en 1832, al destruir las condiciones deliberativas que hubieran permitido una confederación (Bushnell, 1966, p. 295). Tras la disolución de la Gran Colombia a principios de la década de 1830, el antiguo Estado de Cundinamarca se reorganizó bajo la forma de un Estado centralista con el nombre de República de la Nueva Granada.

En los poco más de sesenta años que transcurrieron entre la conformación de la Junta de Gobierno de 1810 y la Constitución de Rionegro, las finanzas públicas de la nueva república habían sido afectadas por las guerras de independencia y por los requerimientos propios de la reorganización política y administrativa del orden político que reemplazaría el colonial. Los

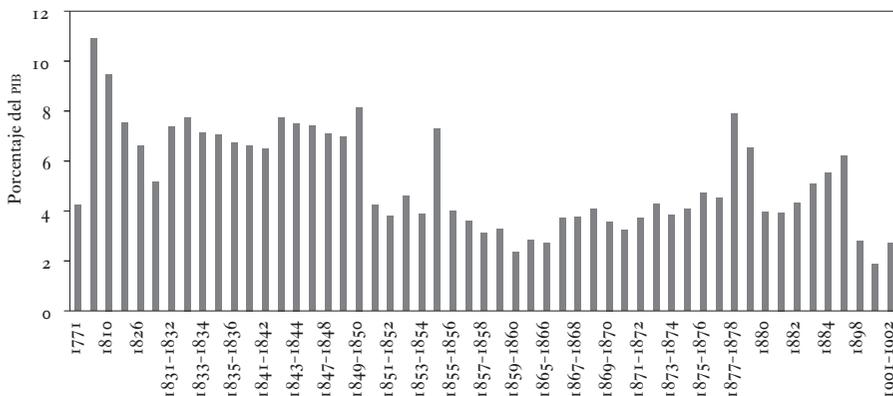
crecientes requerimientos fiscales habían sido cubiertos con deuda y con el mantenimiento de algunas instituciones heredadas del régimen español, como las rentas estancadas y algunos impuestos al comercio exterior, en contra de doctrinas liberales que inspiraron el pensamiento económico de muchos dirigentes de la época. Los pocos datos disponibles corroboran los constantes déficits a los cuales se enfrentaba el tesoro público a nivel central, principalmente en los años de 1842 y 1851 a 1854, pero fundamentalmente entre 1880 a 1900 (Junguito, 2010), lo cual fue muestra de la precariedad de las fuentes de financiamiento del gobierno. El recurso de los préstamos forzosos durante las guerras y los préstamos garantizados con títulos sobre las tierras baldías no fomentó la formación de un mercado de capital local que financiara faltantes mayores, mientras que la moratoria de la deuda que se tenía con Inglaterra le cerró al país las puertas del crédito internacional hasta la segunda década del siglo xx. Los déficits aumentan ya en los años setenta, al surgir un sistema de banca libre que le tuvo que prestar a los gobiernos para mantener sus permisos de funcionamiento. La creación del Banco Nacional y su posterior monopolio de la emisión monetaria permitió el financiamiento crecientemente inflacionario y endémico de los faltantes fiscales del gobierno central, creando volatilidad también en la tasa de cambio (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL



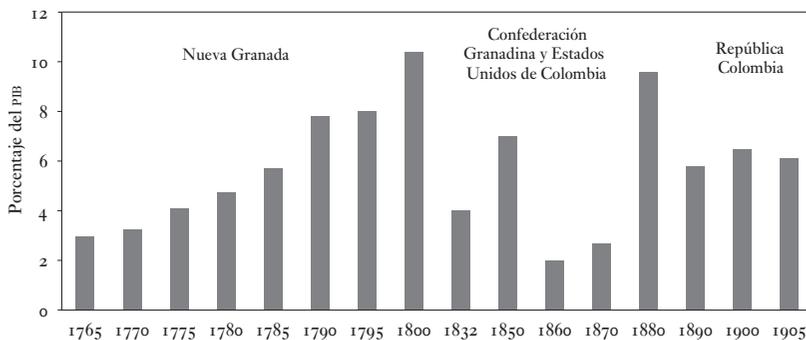
Fuente: Junguito (2010), Kalmanovitz & López Rivera (2009) y cálculos propios.

GRÁFICO 2  
IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
COMO PROPORCIÓN DEL PIB (1771-1900)



Fuente: Kalmanovitz & López Rivera (2009).

GRÁFICO 3  
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL  
COMO PROPORCIÓN DEL PIB (1765-1905)



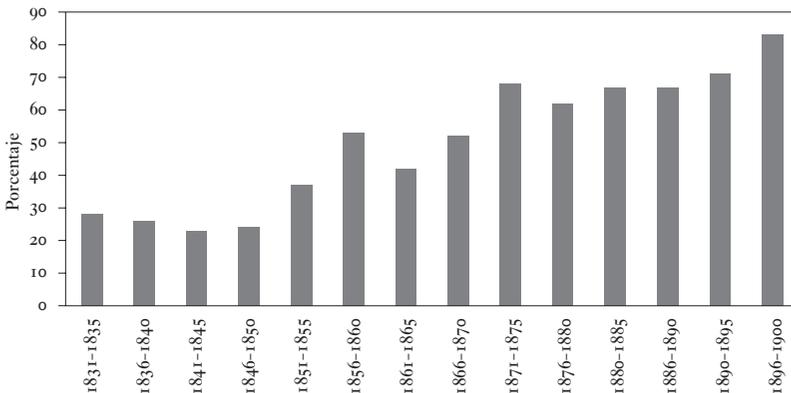
Fuente: Kalmanovitz & López Rivera (2009).

Aunque las rentas del Gobierno Nacional aumentaron *pari passu* con las exportaciones, no hubo avance sustancial en relación con el PIB ni en términos por habitante. Al menos, entre 1870 y 1890, el gasto del gobierno central se ubica cerca del 5% del PIB, expresando un progreso en su consolidación pues el Estado como tal se había prácticamente disuelto después de la

Independencia y fue afectado por la frecuente inestabilidad política después de la disolución de la Gran Colombia que, en sí misma, constituyó un fuerte choque a las iniciativas bolivarianas de la unión de Estados latinoamericanos; también obligó a cada uno de los tres nuevos Estados a reiniciar su organización burocrática y política (gráficos 2 y 3).

A lo largo del siglo XIX, la principal renta del erario nacional fueron los impuestos derivados del comercio exterior, tal y como se muestra en el gráfico 4. Con el auge de las exportaciones iniciado a mediados de siglo, la participación del recaudo de aduana en el total pasó de cerca del 25% al 60% en 1880, año en el cual este indicador permanece relativamente estable alrededor de 65%. Buena parte de los impuestos recayeron sobre las importaciones de textiles, lo cual introdujo una gran desigualdad en el reparto de las cargas porque estos eran de consumo popular. En efecto, se trataban de impuestos específicos por unidad de producto, de tal modo que una yarda de tela burda de algodón pagaba la misma tarifa que una de seda japonesa, recayendo sobre ingresos muy disímiles y penalizando el consumo de los trabajadores (Ocampo & Montenegro, 1984). Gracias al cambio técnico de la industria británica y a la revolución en el transporte de larga distancia, cayeron los precios de los textiles, aminorando el impacto tributario sobre su adquisición (Ocampo, 1994b). También el monopolio

GRÁFICO 4  
RECAUDO DE ADUANA COMO PROPORCIÓN  
DEL RECAUDO TOTAL



Fuente: Melo (1989).

de la sal y el impuesto del degüello al ganado mayor y menor restringieron los consumos de tan vitales elementos para la salud y para la nutrición de la población, haciendo más desigual la distribución del ingreso. La sal era un elemento fundamental en el cuidado de la ganadería, de tal modo que las políticas de precios estatales eran enfrentadas frecuentemente por los ganaderos (Van Ausdal, 2008, p. 65).

Por el lado del gasto público, los ingresos a duras penas eran suficientes para pagar por la administración de los varios niveles de gobierno, quedando muy poco para ser invertido en educación o en el desarrollo de la infraestructura. El cambio más importante en la estructura tributaria en términos del bienestar social fue pasar de la penalización de los consumos de tabaco y alcohol bajo el sistema de estancos, a afectar los consumos de telas y carne y sal. Visto desde ambos lados de la ecuación fiscal, la distribución del ingreso debió empeorar después de impuestos y de gasto público.

Las principales rentas que nutrían el fisco nacional hasta 1850 fueron las rentas estancadas y los tributos al comercio exterior; además, era notable el grado de centralización política, en particular el de la administración fiscal. Desde tiempos virreinales, Bogotá había sido el centro fiscal en el cual se recaudaban impuestos y diezmos en las regiones que la rodeaban y se asignaba el gasto, incluyendo los situados, como el del puerto amurallado de Cartagena. Se había formado una generación de letrados imbuidos por las ideas de la Ilustración que pretendía dirigir la naciente república, muchos de los cuales cayeron durante la represión de la reconquista. La riqueza que se concentraba en la capital no era especialmente grande, por comparación con otras ciudades y regiones, algo que cambiaría lentamente a su favor a lo largo del siglo XIX, como centro político, comercial y agropecuario que concentraría economías de escala en cuanto a población y situación geográfica, fertilidad de la sabana y clima favorable. Estas ventajas se realizarían plenamente cuando se integrara una red nacional de comunicaciones.

Una división fundamental de sociedad neogranadina se dio entre las élites liberales y comerciales, y sectores conservadores y católicos que se empeñaban en rescatar y defender el legado hispánico, cuya columna vertebral había sido el absolutismo, que en las circunstancias republicanas se metamorfoseaba en centralismo. Ellas se enfrentaban a los liberales que abogaban por el positivismo, el cosmopolitismo y el libre cambio, la división de los poderes, incluyendo el poder geográfico, y lanzaban ideas y propuestas

novedosas y democráticas que absorbían las avanzadas ideológicas de Francia, Inglaterra y Estados Unidos. En este sentido, por ejemplo, la élite comercial de Cartagena era más liberal que la que se iba asentando en Santafé de Bogotá, mientras que en Antioquía se establecía una dominancia conservadora, pero que también optó por el federalismo y por el desarrollo minero y comercial de su territorio.

Muchas regiones aspiraban a lograr una mayor autonomía política y en especial económica frente a la capital y reclamaron por el abandono al que se encontraban sometidas por parte de las autoridades centrales de la nueva república; para evitar mayores fragmentaciones territoriales, en 1853 se establece la Confederación Granadina, antecedente federal del los Estados Unidos de Colombia, establecidos por la Constitución de Rionegro en 1863.

En el contexto latinoamericano, México y Argentina resaltan como dos de las principales naciones federadas del continente; sin embargo, otros países de la región optaron por este sistema durante el siglo XIX con menor éxito. En el caso mexicano, se debate la idea de si el federalismo fue copia del modelo estadounidense que se plasmó en la constitución de ese país de 1824 o, por el contrario, fue resultado de una tradición regionalista española, la cual, sin embargo, tiende a tener elementos fuertemente centralistas (López Garavito, 1992). En el caso argentino, la idea federal se remonta a los años de la Independencia con la conformación de la Liga de Países Libres, la cual se consolidaría con la Constitución de 1853, después de muchos conflictos internos y de fragmentaciones políticas. En 1821, los Estados centroamericanos que se separaron de México y conformaron la República Federal Centroamericana; de la misma manera, Chile en 1826 se divide en seis provincias autónomas que después pierden atribuciones a favor del Estado central (Nogueira, 1993). En el caso mexicano, se ha estudiado la relación entre federalismo y concurrencia fiscal, enfocándose particularmente en la evaluación del sistema contingente (partida presupuestal que cada estado debía dar a la federación con base en su población y en la capacidad económica de las entidades) aplicado entre 1824 y 1860, en comparación con la época de contribución ciudadana entre 1861 y 1943. Mientras que la primera generó continuos déficits fiscales, la segunda fue más favorable a la consecución de excedentes fiscales (Uthoff, 2004).

Una de las razones para establecer sistemas federales es la descentralización del recaudo de las rentas del erario, que tenga en cuenta de manera

más cuidadosa las particularidades de cada unidad territorial en las cuales se ha dividido el país, logrando que la provisión de bienes públicos sea más consistente con las preferencias de los habitantes de cada Estado. En un sistema federal, el ciudadano está más cerca de los políticos que elige y del gobierno, y puede ejercer un mejor control sobre ellos. Al mismo tiempo, puede influir sobre el gasto público, conformando un círculo virtuoso de tributación consensuada que financia las obras y satisface las preferencias de la mayoría de los ciudadanos. En el caso centralista, la situación tiende a ser la opuesta: los mandatarios dependen poco de los ciudadanos, los violentan frecuentemente con sus pretensiones tributarias y ejecutan un gasto desatinado, expuesto a la corrupción y al despilfarro.

Frecuentemente el centralismo decretó impuestos sin la aprobación del poder legislativo, violentando la regla de oro del liberalismo político de que la representación es lo que le presta legitimidad a la tributación. Los ciudadanos entonces ejercen resistencia en la forma de elusión y evasión de los impuestos decretados centralizada y arbitrariamente, o simplemente caen en la inconsciencia sobre la forma como se financia el Estado que supuestamente los protege.

La tendencia en el caso colombiano a montar la mayor parte de la tributación sobre el arancel a las importaciones refleja la economía política de recurrir a una carga relativamente invisible para los ciudadanos, a la vez que conseguía el apoyo de los sectores artesanales o manufactureros que se beneficiaban de la protección ofrecida a la producción local. El rechazo a la tributación directa y a gravar la propiedad reflejaba, a su vez, las grandes prerrogativas que adquirieron los criollos aún bajo la dominación española de las mercedes de grandes extensiones de tierra por parte del rey, que eran consideradas un privilegio concedido graciosamente por el Estado, ahora republicano, que las distribuyó de manera más desordenada y extensiva que la Corona, y que, por lo tanto, estaban exentas de cualquier obligación. Si durante la Colonia los terratenientes más observantes pagaban el diezmo para sostener el culto, con la República dejaron de hacerlo definitivamente después de la manumisión de manos muertas de 1863. Esa visión de rehusar a sostener el Estado se extendió a las corporaciones, ya fueran la Iglesia o a las comunidades indígenas, y tomó fuerza como tradición que se extiende hasta nuestros días.

## 3. LOS INGRESOS ESTATALES

A mediados del siglo XIX, el gobierno de la república neogranadina, como el de muchos otros países latinoamericanos, emprende importantes reformas en la búsqueda de reducir el peso del legado colonial en sus instituciones, las cuales tuvieron relativo éxito en el crecimiento económico de las nacientes repúblicas sudamericanas:

En la mayoría de los casos el proceso comenzaba con la eliminación de los monopolios del Estado (v.g. monopolio del tabaco), los fueros de los militares y de la Iglesia (excepciones a la justicia civil y la jurisdicción penal) y otros privilegios, como el amplio conjunto de impuestos, tasas y derechos arcaicos de propiedad (que comprendían, propiedades de manos muertas a favor de la Iglesia y la esclavitud, entre otras) (Coatsworth & Taylor, 1998, p. 23).

Algunas de las reformas acometidas por los gobiernos de la Nueva Granada y la Confederación Granadina se resumen en la tabla I.

TABLA I  
LEYES RELEVANTES DE LA SEGUNDA MITAD SIGLO XIX

Ley del 20 de abril de 1850	Descentralización de recursos
Ley del 14 de mayo de 1851	Eliminación del fuero eclesiástico
Ley del 21 de mayo de 1851	Liberación de esclavos
Ley del 30 de mayo de 1851	Libertad de imprenta
Ley del 15 de junio de 1853	Matrimonio civil y divorcio
Decreto del 9 de septiembre de 1861	Secularización, tuición de cultos y desamortización de bienes de manos muertas

Las primeras reformas fiscales se dieron durante el gobierno del general Mosquera entre 1845 y 1849, cuyo propósito era diluir el Estado monopolista, fiscalizador y autoritario para darle paso a uno que impulsara políticas favorables al desarrollo económico, y fomentar las exportaciones y el desarrollo de la libre empresa. El estanco del tabaco se liberó parcialmente en 1845, poniéndolo en manos de la compañía Montoya, Sáenz y Cía. La administración de la fábrica tabacalera del Estado continuó, liberándose plenamente el monopolio en 1850. En este mismo año se emite la ley de descentralización de rentas, cuyo ideólogo fue Salvador Camacho Roldán y su principal impulsor Manuel Murillo Toro. Las rentas que se cedían a las provincias fueron los

diezmos y los quintos, con la esperanza de que estas las pudieran eliminar más fácilmente que el gobierno central (Melo, 1989). Otras rentas que se transferían a los estados fueron las del aguardiente, los peajes y la fundición de oro, mientras que, por el lado del gasto, se debían encargar del pago de la burocracia, el sistema judicial local, las vías de comunicación regionales y el mantenimiento del culto. Salvador Camacho estimaba que: “el valor de las rentas cedidas era de un poco mas de 530.000 pesos, mientras que los gastos de ahora correspondían a las provincias sumaban unos 435.000 pesos” (Jaramillo Uribe, 1989, p. 89). Estas reformas serían el primer paso para el federalismo colombiano, que se establecería trece años después y que, en la práctica, determinarían el comportamiento de las finanzas públicas en las siguientes tres décadas. Así, entre 1851 a 1857 se dan una serie de transformaciones del antiguo sistema de rentas coloniales a uno “mas de acuerdo con la justicia i la igualdad de las instituciones republicanas” en palabras de Salvador Camacho, quién continúa diciendo: “La contribución directa fue inmediatamente ensayada con entusiasmo; pero el cambio de rumbo de las ideas políticas determinado por la administración nacional de 1855 a 1859 i la guerra civil de 1860 a 1863, pusieron término a esos nobles ensayos” (Memoria del Secretario de Hacienda 1870, p. xxv).

Con la Constitución de 1863 se consolida definitivamente el federalismo a partir de la división política del país en nueve estados (Cundinamarca, Antioquia, Magdalena, Santander, Tolima, Bolívar, Cauca, Boyacá y Panamá). Esta Constitución surgiría como una solución a los conflictos que habían azotado al territorio desde su independencia, buscando un punto medio entre el excesivo localismo que provocó las guerras previas y el intento de construcción de una nación y de un orden político estable, tarea que había estado pendiente desde la época de la Independencia. La Constitución otorgaba a los estados una mayor autonomía para la determinación de sus propios ingresos fiscales y para el manejo de los gastos, haciendo que las administraciones regionales se vieran obligadas a establecer un sistema fiscal productivo y que promoviera el desarrollo económico de la región. De la misma manera, se limitaba el Gobierno Nacional a funciones específicas en campos como la defensa exterior, la educación y la apertura de vías de comunicación.

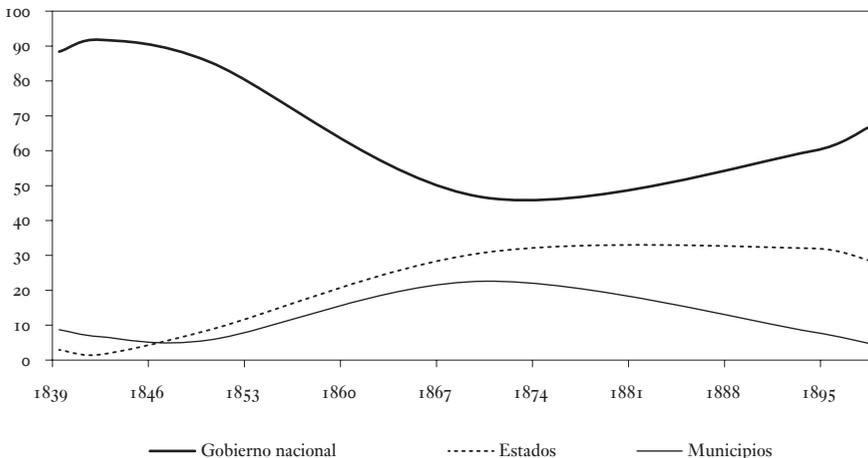
El fortalecimiento de las finanzas locales fue notable desde 1850, gracias en gran medida al auge exportador, cuya volatilidad también las debilitaría, para reversarse con el inicio de la Regeneración, que procedió a implantar una

férrea centralización política y fiscal. En 1870, Salvador Camacho, orgulloso del comportamiento del sistema que había impulsado, anota: “La situación fiscal de los Estados ha tomado consistencia; la administración seccional se ha vigorizado; el producto de las rentas es hoy tres veces i media mayor que en 1857 i que en 1863, probablemente también” (Memoria del Secretario de Hacienda 1870, p. xxv).

Sin embargo, los ingresos fiscales durante el periodo habían sido apenas los suficientes para sostener un gobierno que, en general, se caracterizó por ser pequeño, tanto en el nivel central como descentralizado. Los recaudos se vieron afectadas por las distintas guerras, en particular la civil de carácter nacional entre 1875 y 1876 (la única en todo el periodo), y por la necesidad de acudir a financiamiento tanto interno en algunos casos, poniendo a prueba su capacidad de generar los excedentes necesarios para su amortización (gráfico 5).

Sin embargo, la década del setenta es el periodo de mayor fortaleza de las finanzas estatales (Melo, 1989; Ocampo, 1984a), en el cual el recaudo alcanzó los dos tercios de las rentas nacionales, “proporción que nunca se volvería a alcanzar” (Ocampo, 1984a, p. 353).

GRÁFICO 5  
GOBIERNO NACIONAL, ESTADOS SOBERANOS Y MUNICIPIOS

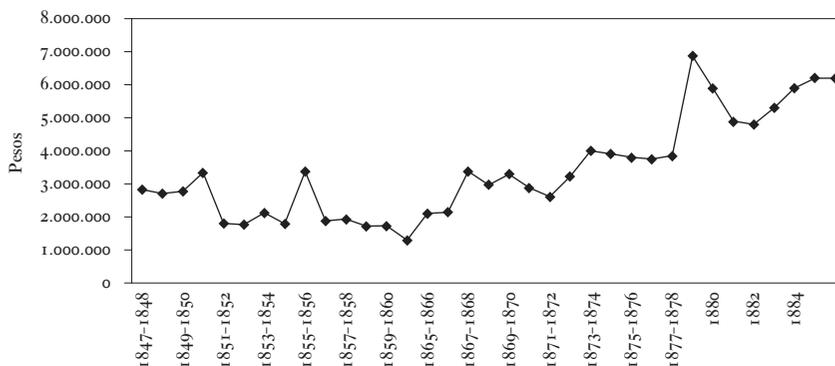


Fuente: Kalmanovitz (2010).

Es notable el progreso que se da en las finanzas tanto del gobierno central como de los estados soberanos entre 1848 y 1882, año en el cual está en funciones un gobierno que tiene como objetivo liquidar el experimento federal. En efecto, los ingresos estatales crecen a una tasa anual de 8,9% anual entre las dos fechas, al pasar de unos magros 228.000 pesos en 1848 a 4.075.000 en 1882. Para un período similar, los ingresos del gobierno central pasan 1.360.600 pesos en 1851 a 8.500.000 en 1882, un crecimiento de 6,1% anual (gráfico 6).

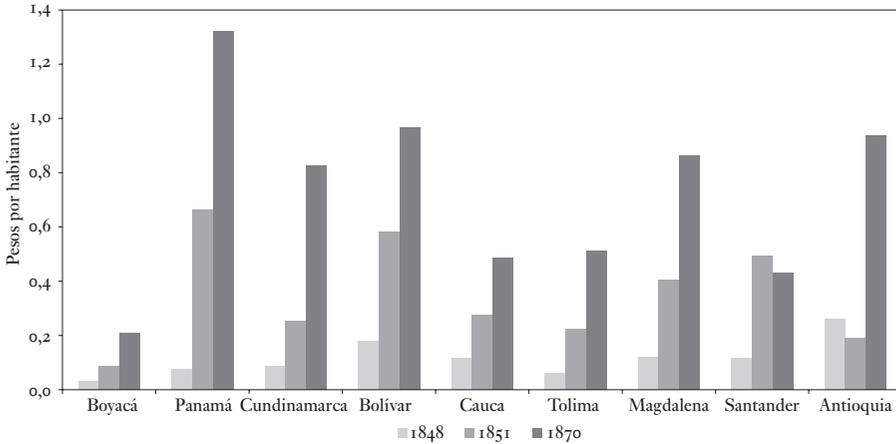
Con respecto a cada uno de los estados, el recaudo aumentó en el periodo de estudio a un ritmo promedio del 2% anual. Aunque el esfuerzo fiscal por habitante de cada uno de los estados fue bastante desigual a lo largo del período, resalta el importante desempeño de Panamá y Bolívar, a causa de la importante actividad comercial de sus puertos, en un periodo en el cual avanzaron las exportaciones. Este indicador muestra que el mayor nivel de recaudo por habitante se da en 1870, lo cual se pudo haber mantenido hasta finales del periodo federal. En comparación con 1848, los colombianos hicieron un mayor esfuerzo fiscal a partir de 1851, pero sobre todo en el apogeo de la regla federal. Tolimenses, caucanos, santandereanos y principalmente boyacenses resaltan por el bajo esfuerzo tributario (gráfico 7).

GRÁFICO 6  
RENTAS DEL GOBIERNO NACIONAL



Fuente: Junguito (2010).

GRÁFICO 7  
RECAUDO FISCAL POR HABITANTE



Fuente: Clavijo (1993), Flórez & Romero (2008), Junguito (2010), Melo (2007), informes del presidente del Estado de Santander (varios años) y cálculos propios.

Entre 1848 y 1880 el recaudo fue creciente para todos los estados, hecho resaltado por los secretarios de Hacienda en sus informes a los presidentes de los estados. En la memoria de Hacienda de 1868-1869, Salvador Camacho Roldán comenta:

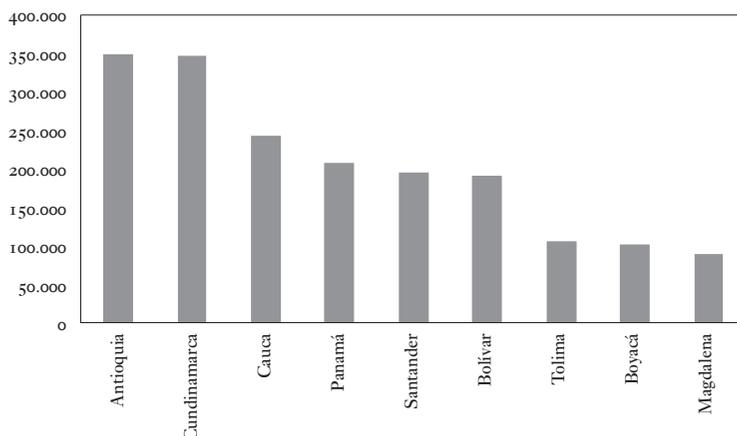
Comparando esta situación fiscal con la que tenían las provincias que forman hoy los Estados, en el año de 1851, que siguió inmediatamente a la descentralización de rentas i gastos; medida de que data la vigorización de las secciones y el planteamiento del régimen federal, encontramos resultados lisonjeros en el desenvolvimiento paulatino de este tipo de gobierno (Memoria del Secretario de Hacienda 1970, p. XXIII).

Entre 1881 y 1883 se tiene un periodo de fuerte déficit en el nivel central, y después de 1884, la crisis política que surge con el fin de la primera administración Núñez afectó de manera importante el recaudo del nivel central y pudo también afectar el recaudo estadual.

En cuanto al recaudo promedio para todo el periodo, se pueden identificar tres grupos: en primer lugar, aquellos estados que alcanzaron altos niveles de recaudo, cercanos a los 350.000 pesos anuales, como lo fueron Antioquia y Cundinamarca; en segundo lugar, aquellos estados con un nivel de recaudo medio, entre 180.000 y 250.000 pesos, como Cauca, Santander, Panamá y

Bolívar; finalmente, los estados con bajo recaudo, menos de 100.000 pesos, como Tolima, Boyacá y Magdalena<sup>2</sup> (gráfico 8).

GRÁFICO 8  
RECAUDO PROMEDIO DE LOS ESTADOS FEDERALES  
(1848-1882)



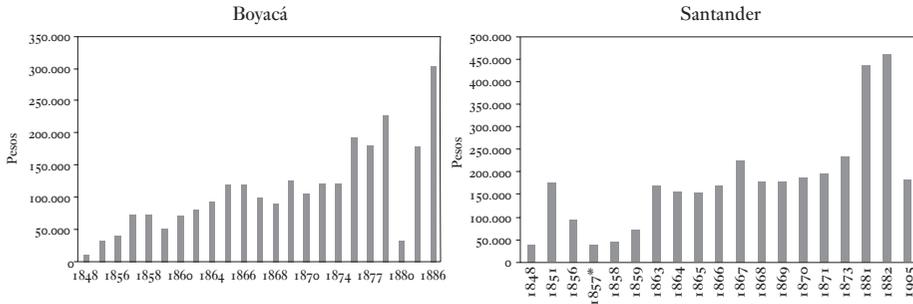
Fuente: Deas (1980), Melo (2007), Clavijo (1993), informes de varias oficinas del Estado Soberano de Santander (varios años) y cálculos propios.

Santander y Boyacá son dos casos interesantes de estudio. Sus niveles de riqueza difieren de manera importante, pero ambos estados acuden a la tributación directa. Dada la completitud de la información recolectada para estos, se presentan en el gráfico 9 los datos completos de sus ingresos.

Las rentas nominales de los estados de Boyacá y Santander crecieron al 7% y 8% promedio en el periodo iniciado en 1848 hasta finales del periodo federal en la década del ochenta. La década de 1870 fue de las más exitosas para ambos en términos del ingreso fiscal; en el caso de Santander, 1863 coincide con un cambio estructural del recaudo, observándose otro salto importante en los primeros años de la década del ochenta. El caso santandereano

2 Sobre las características fiscales de cada uno de los Estados, Salvador Camacho comenta: “El de Panamá demuestra ser el más obedecido; el de Antioquia el más vigoroso; el de Santander el más sencillo y regular; el de Cauca el más complicado; el de Boyacá el más económico; el de Bolívar el de recursos más abundantes; el de Magdalena el más pobre; el de Cundinamarca el más indeciso; el de Tolima el más incipiente” (Memoria de Hacienda, 1870, p. XVI).

GRÁFICO 9  
INGRESOS DE LOS ESTADOS DE BOYACÁ (1848-1886)  
Y SANTANDER (1848-1905)



Nota: \* de septiembre de 1857 a diciembre de 1857.

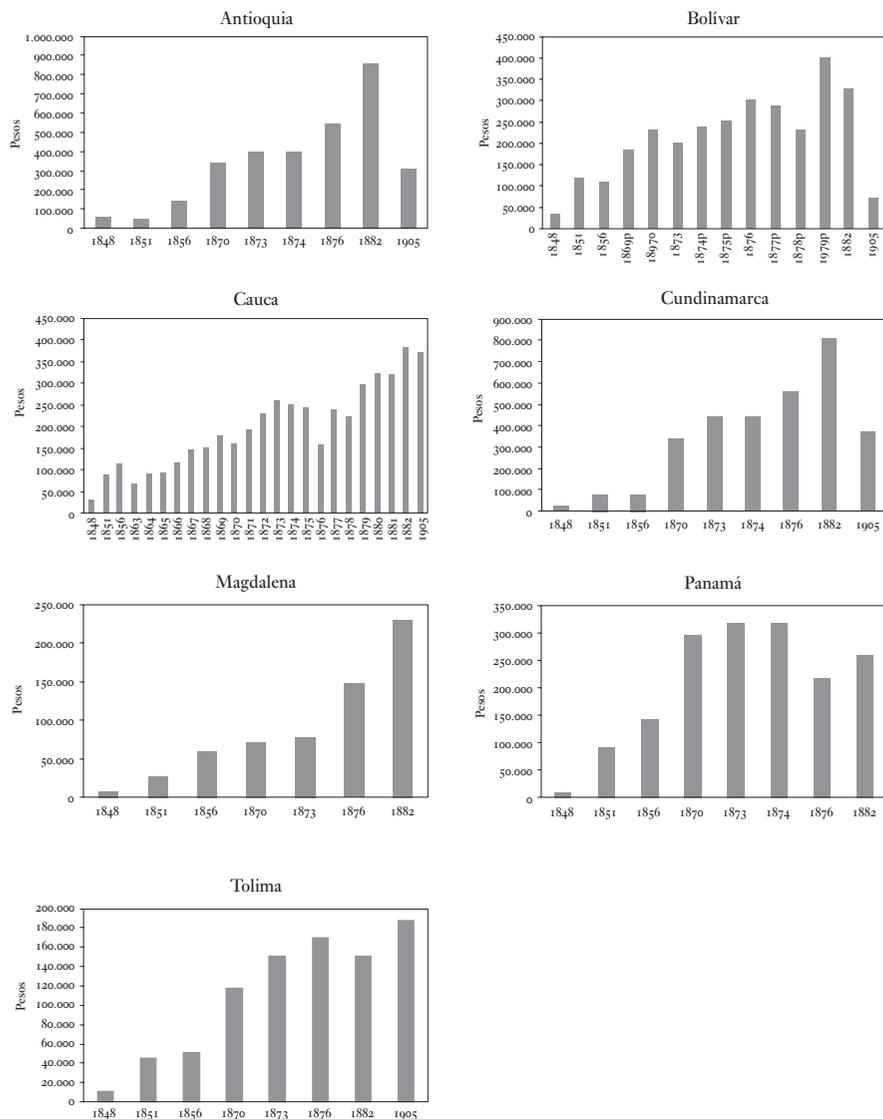
Fuente: Informe del Presidente del Estado soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa en sus sesiones 1868; Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1870, parte 6; Deas (1980); Melo (2007).

también informa una caída del orden del 4% anual promedio entre 1863 y 1905 (cuando el ingreso fue de solo 182.000 pesos), resultado del proceso de centralización de rentas que llevó a cabo la Regeneración.

En el gráfico 10 se muestra la evolución de los ingresos fiscales de los restantes siete estados.

En el gráfico 10 se puede apreciar el aumento de los recaudos fiscales que experimentan todos los estados durante el periodo federal: Antioquia a un ritmo del 8%, Bolívar al 6%, Cauca al 7,4%, Cundinamarca al 10%, Magdalena al 10%, Tolima 7% y Panamá 10%, promedio anual. Para los estados de Antioquia, Bolívar, Cauca y Cundinamarca se puede apreciar también la fuerte caída en los recaudos a causa de la centralización de rentas durante la Regeneración. Comparando los recaudos previos a 1882 con el recaudo fiscal de 1905, se puede apreciar una fuerte reducción en los ingresos en los siguientes guarismos: Antioquia -4%, Bolívar -7%, Cauca -0,1% y Cundinamarca -3%. Solo el estado de Tolima, ya convertido en departamento, experimenta un crecimiento del 1% en sus recaudos fiscales.

**GRÁFICO 10**  
**INGRESOS FISCALES DE LOS ESTADOS SOBERANOS. AÑOS**  
**SELECCIONADOS SEGÚN DISPONIBILIDAD DE DATOS:**  
**ANTIOQUIA, BOLÍVAR, CAUCA, CUNDINAMARCA Y TOLIMA**  
**(1848-1905); MAGDALENA Y PANAMÁ (1848-1882)**



Fuente: Deas (1980); Melo (2007); Clavijo (1993); informes de varias oficinas del Estado de Santander; Informe del presidente del Estado Soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa en sus sesiones de 1868; Memoria de Hacienda de 1870; Memoria del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca, 1877; informes de los secretarios de Hacienda y Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura (varios años).

En el caso particular del estado del Cauca, sus finanzas siempre estuvieron en déficit durante las décadas de 1860 y 1870, aunque se puede evidenciar un aumento sostenido en el recaudo. Bartolomé Castillo, en su Informe de Hacienda de 1873, resalta que los ingresos han aumentado por la eficiencia de los empleados de Hacienda encargados del recaudo y el buen manejo en el gasto de dichos recursos públicos (Castillo, 1873).

Entre los años de 1863 y 1882, el recaudo de las rentas caucanas en todos sus rubros aumentó en estos 19 años, pasando de 70.000 a 380.000 pesos. Es indudable que estaba surgiendo un fuerte sentido de pertenencia y buena parte de la población se estaba sintiendo identificada con su región. Después de 1860 y en buena medida debido a la guerra, muchos sectores de la población, que hasta ese momento habían sido marginados, fueron incluidos y enaltecidos como ciudadanos sin las restricciones que habían prevalecido hasta esa época; adicionalmente, los productores campesinos participaron en renglones importantes, como lo eran el aguardiente, el tabaco y el cacao (Valencia, 2008).

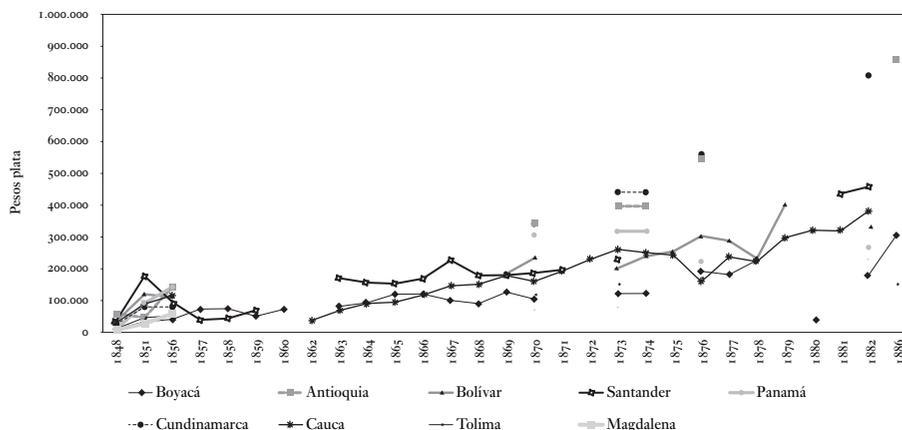
Ante la ausencia de cálculos de cuentas del producto departamental para este periodo, los datos de ingreso fiscal permiten tener una idea muy aproximada del comportamiento de la producción agregada de cada uno de los estados. Así, es importante destacar el comportamiento económico de Antioquia y Cundinamarca, los cuales serían los estados más ricos de la federación<sup>3</sup>, hecho que se corrobora con las tasas de crecimiento poblacional, que serían las más altas durante el siglo XIX (Flórez & Romero, 2008).

El gráfico 11 muestra la evolución en conjunto del recaudo de rentas para los nueve estados federales entre 1848 y 1886. A pesar de tener unos niveles de recaudo similares hacia 1848, se presenta una marcada divergencia a partir de 1870, año en el cual Cundinamarca y Antioquia logran recaudos notablemente mayores, seguidos muy de cerca por el nivel de recaudo

---

3 Camacho Roldán resalta la importancia de Cundinamarca y Tolima como dos centros económicos importantes, pero fuertemente afectados por las guerras. Sobre estos estados dice: “son quizá los que cuentan, en el gran valor de las producciones, en la riqueza acumulada en el uno i la fácil acumulación en el otro, i en la condición homogénea de sus producciones, mas elementos que ningún otro para darse una buena organización i entrar en una vía de orden i prosperidad. La concentración de todas las agitaciones de la política nacional en la capital del uno i la importancia estratégica en los tiempos de guerra civil del otro, son quizás las causas determinantes de la debilidad en que han vivido sus gobiernos hasta este día” (Memoria de Hacienda, 1870, p. XVI).

GRÁFICO I I  
INGRESOS FISCALES POR ESTADO (1848-1886)



Nota: Todos los ingresos son efectivos, menos en el caso de Bolívar, en el cual se acude al presupuesto de rentas para los años de 1869, 1874, 1875 y de 1877 a 1879.

Fuente: Deas (1980); Melo (2007); Clavijo (1993); informes del secretario del Tesoro del Estado Soberano de Santander y Boyacá (varios años); Memoria de Hacienda de 1870; Memoria del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca, 1877; informes de los secretarios de Hacienda y Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura (varios años); Informe del Presidente del Estado Soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa en sus sesiones 1868; Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1870, parte 6.

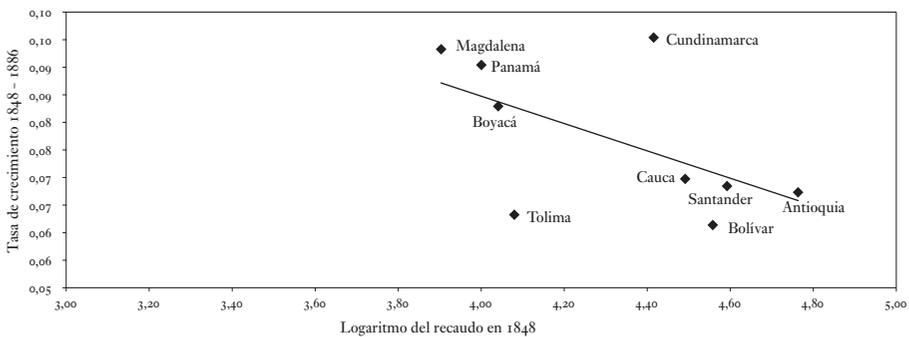
panameño, tendencia que se profundiza para los dos primeros estados en los años siguientes, que corresponden a un periodo de paz durante los gobiernos radicales. A partir de 1874 hay un rezago notable con respecto a Antioquia y Cundinamarca, lo cual corrobora el éxito de estos dos estados a lo largo del periodo.

En el caso de Antioquia, la relativa estabilidad lograda por el gobierno conservador de Pedro Justo Berrío, cuya permanencia en la presidencia del estado se prolongo por nueve años que finalizaron en 1873, sentó las bases del desarrollo económico posterior, basado en el impulso a la iniciativa privada que dio lugar a la modernización de la minería del oro. A esto se suma el desarrollo de la educación, en lo cual, por cierto, la Iglesia fue muy importante y tuvo una orientación relativamente pragmática.

Por su parte, el recaudo de los departamentos costeros como Panamá, Bolívar y Magdalena no muestran un comportamiento sobresaliente, aunque los dos últimos presentan un crecimiento notable a partir de 1873 y hasta principios de la década del ochenta (salvo la caída en el recaudo de Bolívar

entre 1786 y 1788). Esto puede ser explicado por la mayor inserción al comercio internacional que tiene el país a partir de los años cincuenta del siglo XIX, y que pudo beneficiar el comercio interno de estos estados, ya que vale la pena recordar que el recaudo de impuestos al comercio exterior lo ejercía el Estado central.

GRÁFICO 12  
CONVERGENCIA EN LOS RECAUDOS FISCALES  
DE LOS ESTADOS SOBERANOS (1948)



Fuente: Cálculos propios basados en los datos del gráfico 10.

En el gráfico 12 se muestra cierta tendencia a la convergencia de los recaudos estadales, en especial aquella conocida en la literatura como *convergencia beta*, la cual informa que los estados con menores niveles de recaudo en 1848 tuvieron un crecimiento mayor en sus ingresos fiscales durante el periodo federal<sup>4</sup>. Más que una coincidencia, la convergencia se podría explicar al menos por dos causas: en primer lugar, mejoras en la eficiencia del recaudo y, en segundo lugar, el federalismo pudo favorecer el crecimiento económico en los estados, y con ellos la convergencia regional. Se podría intuir que el fuerte incremento de las exportaciones en los diferentes ciclos de productos tuvo impactos nacionales, de tal modo que todas las regiones tendieron a beneficiarse y con ello también pudieron aumentar sus ingresos. Así mismo, el colapso del tabaco, el añil, el índigo, etc., fue amortiguado por la constante

4 El coeficiente de correlación entre el logaritmo del recaudo en 1848 y la tasa de crecimiento anual promedio es de -0,7%.

de las exportaciones de oro y una presencia creciente de la exportación de cuero y carne, y no menos de café.

Para la primera explicación se debe tener en cuenta que la organización fiscal difiere entre estados. Mientras que unos optaron por la contribución directa (Santander, Boyacá, Cauca, Tolima y Cundinamarca), otros mantuvieron un sistema fiscal que gravaba la producción y el consumo, destacándose los derechos de consumo, degüello y la renta de licores (Antioquia, Panamá, Magdalena y Bolívar). Sin embargo, y como se verá más adelante, la contribución indirecta sería la principal fuente de recaudo de todos los estados, incluso en aquellos que optaron por la contribución directa. En todo caso, es notable el mayor esfuerzo fiscal per cápita que cada uno de los estados hace en el periodo comprendido entre 1851 y 1870.

En cuanto a la segunda explicación, es importante considerar que el gasto público pudo contribuir a mejorar los caminos y con ello profundizar la especialización regional, la productividad y el crecimiento; en algunos casos, como el de Antioquia, la instrucción pública pudo tener un impacto en el crecimiento económico más alto, que a todas luces estaba generando la colonización del occidente del estado soberano. Habría entonces una relación causal entre riqueza estadual y recaudo tributario.

Los derechos al consumo eran una serie de tasas que en ocasiones se aplicaban a productos locales y a veces a productos importados; en fin, un impuesto al consumo que tendía a ser regresivo y que en el caso del aguardiente se constituía en renta al subastar a algún empresario privado el monopolio que quedó en cabeza de cada estado soberano.

La contribución directa fue el tercer rubro en importancia dentro del recaudo agregado de los estados soberanos, 17%, algo que no ha recibido la importancia que adquirió en estos años de federalismo pleno, como lo fueron 1883-1884.

En términos generales, el recaudo fiscal fue regresivo, teniendo en cuenta que dependía fundamentalmente de rentas distintas a las que gravaron el ingreso, incluso en aquellos estados en los cuales se estableció la tributación directa. La tasa de tributación fue muy baja (en el caso de Santander, la tasa fue de 0,3% sobre el patrimonio), por los deficientes sistemas de catastro y de registro de la riqueza, que llevaba a que las administraciones fiscales estadales subestimaran el ingreso gravable de sus habitantes.

Sin embargo, Boyacá se destaca como el único estado en el cual la tributación directa tuvo relativo éxito. Como se muestra en la tabla 2, en 1874 el ingreso por contribución directa correspondía al 40% del total, y para 1877 la proporción ascendía al 60% (Informe del Secretario de Hacienda al Presidente del Estado de Boyacá, 1877, p. 77). Esto contrasta de alguna manera con la pobreza fiscal de este estado en comparación con los otros ocho miembros de la federación.

TABLA 2  
COMPOSICIÓN DEL INGRESO POR ESTADO (1883-1884)

NATURALEZA DE LAS RENTAS Y CONTRIBUCIONES	ANTIOQUIA	BOLIVAR	BOYACÁ*	CAUCA	CUNDINAMARCA*	MAGDALENA	PANAMÁ*	SANTANDER	TOLIMA	TOTALES
Aguardientes y licores	44%	7%	24%	11%	0%	14%		53%	13%	19%
Contribución directa		17%	40%		18%		36%	15%	29%	17%
Correos	0%			0%					1%	0%
Casas de moneda	4%									1%
Derecho de consumo	23%	5%		42%	17%	9%				12%
Derecho de degüello	14%	42%	8%	13%	14%	26%	24%	23%	29%	20%
Impuesto de minas	1%								1%	0%
Impuesto sobre mortuorias	1%	1%			1%				5%	1%
Impuestos e ingresos varios	7%	12%	0%	13%	1%	5%	14%	5%	4%	7%
Intereses de renta nominal				0%				3%		0%
Peajes				5%	36%				5%	8%
Papel sellado	3%	5%	10%	13%	5%	3%	4%		9%	5%
Pecuaría de cría	0%						13%			2%
Derechos de registro y anotación	2%	3%	2%	3%	3%	1%	2%		4%	2%
Subvención nacional						32%	8%			2%
Salinas		7%	16%	2%	5%	10%				3%

Nota: \* Datos para 1884.

Fuente: Deas (1980) y cálculos propios.

En todo caso, los impuestos más importantes para la mayoría de estados fueron los indirectos, cuya participación fue alta y creciente durante el periodo, puesto que para 1882 el monopolio del aguardiente era una fuente central de ingresos para Antioquia y Santander, sobre todo en el caso del primero, que registró un recaudo por este concepto de 435.000 pesos anuales, el más alto de toda la República (Melo, 2007). En el caso del degüello, Bolívar, Santander y Panamá resaltan como los principales recaudadores de este

impuesto, que obviamente golpeaba el insumo de la proteína más importante para la población. Así mismo, el monopolio de la sal constituyó un fuerte castigo para los magros ingresos de la población y pudo explicar la extensión de una enfermedad endémica como fuera el coto. Como ya se dijo, la sal era un ingrediente importante del manejo ganadero y su alto precio debió incidir también en el precio de la carne. El peaje o pontazgo fue instaurado por todos los estados; funcionó en la práctica como un sistema de aduanas interno, reforzado con la obligación de algunos productos internos de pagar derechos de consumo en estados distintos al de su lugar de origen. Esto fue motivo de tensiones frecuentes en el sistema federal, siendo apreciado por observadores de la época como un obstáculo a la consolidación de un mercado interno en el país y, por lo tanto, como una barrera al crecimiento económico de largo plazo (Melo, 2007).

Esto deja entrever la debilidad del gobierno central para establecer el orden, desconociendo su papel natural de árbitro del sistema federal. A esto se suman los desajustes fiscales derivados de las guerras que libraron los estados, como en el caso de Santander, donde inician las guerras de 1860 y 1885.

En el año de 1871, el Poder Ejecutivo llamó de nuevo la atención del Congreso sobre este grave asunto con estas palabras:

Las disposiciones vijentes sobre orden público son incompatibles con la República federal, cuyo objeto es hacer hombres libres en Estados libres; destruyen la noción del derecho de las mayorías i establecen como doctrina política que el sable es la verdadera fuente del poder; enjendran el fraude en apoyo de la fuerza i alejan toda esperanza de alternabilidad pacífica de los partidos en el Gobierno; obligan a los Estados a gastar gran parte de sus recursos en sostener fuerza permanente; mantienen el país en incesante alarma i aniquilan la industria haciéndole perder toda confianza en la seguridad; hacen necesaria la intervencion de unos Estados en las cuestiones de los otros con el fin de proveer a su propia seguridad, i son oríjen de continuas dificultades entre el Gobierno jeneral i los de las secciones; en fin, tienden directamente a sacar la influencia política de las mayorías pacíficas i laboriosas, para colocarla en manos de las facciones que saben adueñarse del poder. El Gobierno jeneral debe garantizar el orden o borrar esta palabra del escudo nacional, porque parece una burla que la nacion que ostenta orden en sus armas sea precisamente la única que no lo sabe conservar; i al borrar la palabra orden debe suprimir tambien la palabra libertad, porque sin orden no hai derechos para los individuos ni soberania para el pueblo (*Anuario Estadístico. Primera Parte: Territorio, 1876*).

Los problemas fiscales no fueron entonces causa de la crisis del sistema federal, puesto que este fue el periodo de mayor robustecimiento de las finanzas públicas, tanto centrales como descentralizadas del siglo XIX. La crisis del sistema surge de la ausencia de reglas que garantizaran los derechos de la oposición y de un excesivo localismo que la Constitución de 1863 no logró contrarrestar, puesto que el débil poder central imposibilitó el surgimiento de un orden político estable, de consenso entre todas las élites, que permitiera la paz estable sobre la cual se pudiera construir un orden económico.

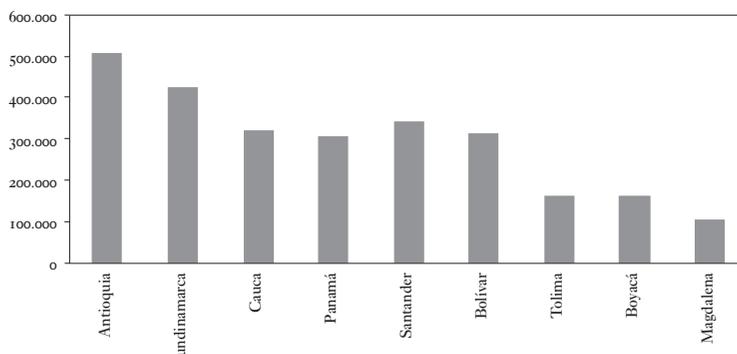
#### 4. UNA NOTA SOBRE LOS GASTOS

Un breve análisis de los datos de gasto fiscal por estado permite establecer que las erogaciones guardaron consistencia con el recaudo, puesto que la clasificación de estados en función del ingreso, realizada líneas atrás, se ajusta a la realizada en función de los gastos<sup>5</sup>: Antioquia y Cundinamarca con niveles de gasto alto (entre 400.000 y 500.000 pesos), mientras que Cauca, Panamá, Santander y Bolívar ejecutaron niveles de gasto medio (alrededor de 300.000 pesos), y Tolima, Boyacá y Magdalena resaltan por tener los más bajos niveles de gasto, que van desde 100.000 hasta 150.000 pesos (gráfico 13). Es claro que los gobiernos tanto locales como el nacional nunca se ganaron la confianza de los inversionistas puesto que incumplieron repetidamente sus compromisos, lo cual impidió la conformación de un mercado de capital, primero de deuda pública, que sirviera de guía a un mercado de deuda privada. Ello explica que no pudiera surgir un sistema financiero profundo en el país, apalancado por inversionistas extranjeros, lo cual obligaba al relativo equilibrio de las finanzas públicas, aunque se recurrió a la emisión de deuda interna que adquirirían algunos agiotistas y, en las guerras, a préstamos forzosos o expropiaciones arbitrarias (Rojas, 2004). Sin embargo, cuando los gobiernos conservadores descubrieron el poder de la emisión de papel moneda como instrumento fiscal, se fueron excediendo cada vez más, generando un inflación primero moderada, que terminó en llamaradas hiperinflacionarias para financiar la guerra de los Mil Días.

---

5 Se debe tener en cuenta que en el caso del gasto, los años considerados son menores que en la muestra utilizada para calcular los ingresos promedio.

GRÁFICO 13  
GASTO PROMEDIO DE LOS ESTADOS FEDERALES (1870-1876)



Fuente: Deas (1980); Melo (2007); Clavijo (1993), informes de varias oficinas del Estado Soberano de Santander y cálculos propios.

Como se vio anteriormente, el déficit del gobierno central fue casi nulo hasta la década de los ochenta, similar al de los estados soberanos, cuyos déficits, en términos generales, fueron cercanos a cero o muy bajos. A lo largo del periodo, Tolima, Cundinamarca y Magdalena tuvieron bajos déficits, incluso obteniendo superávits. El balance fiscal de los estados en el periodo 1876-1877, vigencia para la cual se tienen datos relativamente completos, tanto para gasto como ingreso, muestra que la mayoría de estados tenían sus finanzas en rojo, con excepción de Cundinamarca y Magdalena, probablemente a causa de la única guerra civil nacional del periodo (tabla 3).

TABLA 3  
DÉFICIT (1876-1877)

ESTADO	RENTAS	GASTO	BALANCE
Antioquia	546.200	611.700	-65.500
Bolívar	303.114	415.875	-112.761
Boyacá	191.937	232.814	-40.877
Cauca	336.650	404.072	-67.422
Cundinamarca	560.194	557.730	2464
Magdalena	146.936	146.520	416
Panamá	218.095	250.000	-31.905
Santander	344.671	534.389	-189.718
Tolima	170.904	249.397	-78.493
Total	2.818.701	3.402.496	-583.795

Fuente: Junguito (2010).

Sin embargo, para la década del ochenta, los requerimientos de gasto en todos los niveles de la administración pública crecieron a causa de las inversiones en obras públicas y ferrocarriles, haciendo que los estados acudieran cada vez más al fisco nacional (Ocampo, 1984b) y generando el profundo déficit del gobierno central entre 1880 y 1883. Las transferencias y auxilios nacionales serían interpretados como “una reaparición del centralismo, y un debilitamiento de la energía local que se había tratado de promover con la descentralización de mediados de siglo” (Ocampo, 1984b, p. 355).

## 5. CONCLUSIONES

El periodo federal en Colombia significó el fortalecimiento de las finanzas públicas en todos los niveles de la administración, en especial en la década del setenta. Se modernizó el sistema tributario: a nivel nacional, dependiente de las tarifas aduaneras, y a nivel estadual, de las contribuciones indirectas con algunos ensayos de impuestos a la propiedad que no acabaron de fructificar.

Sería entonces un periodo de ruptura definitiva con las instituciones fiscales heredadas del periodo colonial y una búsqueda de un orden político que permitiera el desarrollo económico colombiano durante el siglo XIX, algo que no se logró. El andamiaje político federal que se construyó fue endeble y terminó siendo destruido en medio de las fricciones entre liberales y conservadores.

Los datos considerados permiten deducir el robustecimiento de las finanzas públicas tanto del nivel central como estadual, con pocos episodios de déficit, tendencia que se revierte en el primer quinquenio de la década del ochenta. El buen comportamiento del recaudo deja entrever también un importante desempeño económico de los estados soberanos durante este periodo, en particular Antioquia y Cundinamarca.

Mientras que el recaudo del gobierno central dependió fundamentalmente de los impuestos al comercio exterior y el monopolio de las salinas, el de los estados se basaba en impuestos como el degüello, derechos de consumo y la renta de licores. A pesar de que muchos estados acudieron a la tributación directa, esta se debilitó, haciendo que el sistema fiscal fuera regresivo.

Las sucesivas reformas llevadas a cabo en la década del cincuenta del siglo XIX, que establecerían el sistema federal en Colombia y que culminarían con la Constitución de 1863, pueden ser interpretadas como la búsqueda de un nuevo orden político, que cuarenta años después de la Independencia era

débil e inexistente a causa de las frecuentes guerras civiles. Aunque en su momento la regla federal obtuvo relativo consenso, no fue lo suficientemente incluyente para que todas las élites se sintieran representadas, mientras que la competencia política tendió a restringirse, el sistema judicial a sesgarse y al sistema le faltó flexibilidad para corregir las causas de los conflictos. En especial, se habían fortalecido de manera excesiva los estados en detrimento de la capacidad natural del Estado central de contar con la fuerza suficiente para ser árbitro justo del sistema. Esto derivó en dos guerras civiles nacionales, la de 1875 y la de 1885; esta última clausuraría el periodo federal y liquidaría la descentralización fiscal, remplazándola por un centralismo asfixiante, sin derechos para la oposición e imponiendo de nuevo el casamiento del Estado con la Iglesia católica, que fueron las bases programáticas de los gobiernos de la Regeneración.

#### REFERENCIAS

##### ARCHIVOS

Archivo Departamental de la Gobernación de Boyacá.

Biblioteca Nacional.

##### FUENTES PRIMARIAS

*Anuario Estadístico. Primera Parte: Territorio* (1876). Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.

CASTILLO, BARTOLOMÉ (1873). Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura en sus sesiones ordinarias de 1873. Popayán: Imprenta del Estado.

Informe del Encargado de la Presidencia del Estado de Santander a la Asamblea Constituyente de 1859. Bucaramanga: Imprenta de Zapata Hermanos.

Informes del Presidente del Estado 1858-1868.

Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1870, parte 6. Socorro: Imprenta del Estado.

Informe del Presidente del Estado sobre Ramo de Santander a la Asamblea Legislativa de 1872. Socorro: Imprenta del Estado.

Informe del Presidente del Estado de Santander, 1873. Bucaramanga: Imprenta del Estado.

Informe del Presidente del Estado Soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa en sus sesiones de 1868. Tunja: Imprenta Torres Hnos. y Cía. en Boyacá.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1869.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1871.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1872.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1873.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1875.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1881.

Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1883.

Informe del Secretario de Hacienda al Presidente del Estado de Boyacá, 1877. Tunja: Imprenta Torres Hnos. y Cía., en Boyacá.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1869.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1871.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1872.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1873.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1875.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1881.

Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Lejislatura, 1883.

Informe del Superintendente de la Instrucción Pública del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1875. Socorro: Imprenta del Estado, 1875.

Leyes y decretos expedidos por la Asamblea del Estado de Santander 1865. Socorro: Imprenta del Estado.

Memoria del Secretario de Hacienda 1870 de Estados Unidos de Colombia. Bogotá: Imprenta H. Andrade, 1870.

Memoria del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca, 1877.

Mensaje del Presidente de Santander a la Asamblea Legislativa de 1882 y memorias de los secretarios de Gobierno y Hacienda. Socorro: Imprenta del Estado.

MURILLO, M. (1858). Informe del Jefe Superior del Estado de Santander a la Asamblea Lejislativa. Bucaramanga: Imprenta de Zapata Hermanos.

SALGAR, EUSTORGIO (1863). Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado, en sus sesiones ordinarias de 1863. Socorro: Imprenta de I. Céspedes.

VILLAMIZAR G., JOSÉ M. (1866). Informe del Presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1866. Socorro: Imprenta de I. Céspedes.

WILCHES, SOLÓN (1870). Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1870. Socorro: Imprenta del Estado.

#### FUENTES SECUNDARIAS

BUSHNELL, D. (1966). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

CLAVIJO, O. H. (1993). Monopolio fiscal y guerras civiles en el Tolima, 1865-1899. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, xxx(32).

- COATSWORTH, J., & TAYLOR, A. (1998). *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University Press.
- DEAS, M. (1980). Los problemas fiscales en Colombia, durante el siglo XIX. En J. A. Ocampo, *Ensayos sobre historia económica colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.
- FLÓREZ, C. E., & ROMERO, O. (2008). *La demografía de Colombia durante el siglo XIX* (borrador). Bogotá: Banco de la República.
- IBÁÑEZ, H. F. (s.f.). *La Administración pública: Rentas fiscales en la provincia de Vélez, 1832-1857* (Tesis Doctoral en Historia). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.
- JARAMILLO, R. L., & MEISEL, A. (2008). Más allá de la retórica de la reacción: Análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, (22).
- JARAMILLO, U. J., MEISEL, A., & URRUTIA, M. (1997). Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada 1783-1850. *Borradores Semanales de Economía*, (74).
- JARAMILLO URIBE, J. (1989). *Nueva historia de Colombia*, t. 2, *Era Republicana*. Bogotá: Editorial Planeta.
- JUNGUITO, R. (2010). *Las finanzas públicas en el siglo XIX*. En A. Meisel & M. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 41-136). Bogotá: Banco de la República - Fondo de Cultura Económica.
- KALMANOVITZ, S. (2006). La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. En R. Sierra (ed.), *El radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- KALMANOVITZ, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia* Bogotá: Taurus - Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- KALMANOVITZ, S., & LÓPEZ RIVERA, E. (2009). *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- LÓPEZ GARAVITO, L. F. (1992). *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia (1821-1900)*. Bogotá: Banco de la República.
- MCGREEVEY, W. P. (1975). *Historia económica de Colombia 1845-1930*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

- MELO, J. O. (1989). Del federalismo a la Constitución de 1886. En *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- MELO, J. O. (2007). Las vicisitudes del modelo liberal, 1850-1988. En J. A. Ocampo, *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- NOGUEIRA, H. (1993). *El régimen jurídico constitucional del gobierno y la administración colonial y regional en Chile*. Ponencia en el Simposio Internacional sobre Derecho del Estado, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- OCAMPO, J. A. (1984a). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana. En J. A. Ocampo & S. Montenegro (edits.), *Crisis mundial, protección e industrialización* (pp. 345-366). Bogotá: Cerec - Fescol.
- OCAMPO, J. A. (1984b). *Colombia y la economía mundial: 1830-1910*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores - Fedesarrollo.
- OCAMPO, J. A. & MONTENEGRO, S. (1984). *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Cerec - Fescol.
- ORTIZ, Z. H. (1986). *El Estado Soberano del Cauca, 1858-1885* (Tesis de Magíster en Historia). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- PÁEZ, M. (s.f.). *La administración fiscal de la renta del aguardiente en el Estado Soberano de Santander (1857-1886)* (Monografía de Pregrado). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.
- ROJAS, Á. (2004). *Impactos monetarios e institucionales de la deuda pública en Colombia 1840-1890*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- SOLANO DE LAS AGUAS, S. P. (2007). *Informe de los gobernadores de las provincias del Departamento de Sucre, 1861-1882*. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- URRUTIA, M. (1969). *Historia del sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- UTHOFF, L. M. (2004). La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas Preliminares. *Historia Mexicana*, 61(1).
- VALENCIA, L. A. (2008). *La experiencia federal en el Estado Soberano del Cauca*. Cali: Revista Historia y Espacio - Departamento de Historia Universidad del Valle.

VAN AUSDAL, S. (2008). Un mosaico cambiante: Notas sobre una geografía histórica de la ganadería en Colombia, 1850-1950. En M. A. Flórez, *El poder de la carne*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

WEINGAST, B. (1995). Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth. *Journal of Law, Economics and Organization*, (11).



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en marzo de 2019

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos  
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos  
Bogotá (Colombia)

*Post tenebras spero lucem*

Cuéntame la historia fiscal y te contaré la historia del Estado. En este volumen de investigación cuantitativa y minuciosamente argumentada –historia económica en su máxima expresión–, los autores nos brindan una “historia total” del Estado nacional en Colombia y de sus nueve entidades federativas durante el periodo liberal federal entre 1880 y 1886.

**Eric van Young**, University of California, San Diego

Es un libro muy importante porque nunca se habían hecho trabajos detallados acerca de las finanzas públicas de los estados federales y, sobre todo, de los impuestos anuales por categoría de impuesto de cada estado. Me sorprende la variedad de impuestos y las diferencias en el uso de tributación directa.

**Roberto Junguito**

Entre 1856 y 1886, Colombia experimentó, después de los ensayos confusos de la Independencia, con una organización política federal. Esta obra analiza los efectos económicos y sobre todo fiscales del federalismo, que tuvo sorprendentes resultados: fueron años de expansión económica y de afirmación y ampliación de la ciudadanía, a pesar de las debilidades y limitaciones políticas y sociales. Este libro, con base en un análisis cuidadoso de un amplio equipo de autores, permite ver el impacto del federalismo región por región, en un país cuya diversidad se consolidó durante estos años.

**Jorge Orlando Melo**