

Industria y Política Económica del Siglo XIX*

Ariosto Castro

Sería aventurado afirmar que la protección hubiese dado origen a la Industria Nacional o que el librecambio facilitase el establecimiento de industrias en Colombia en el Siglo XIX. En general el librecambio y en particular la protección, contribuyeron de manera definitiva al señalamiento de unos caminos para que se perfilara un proceso de industrialización a finales del Siglo XIX.

1. LA HERENCIA LIBRECAMBISTA

No había comenzado el siglo XIX cuando ya se habían puesto en funcionamiento las Sociedades Patrióticas de Comercio que tenían el propósito de organizar almacenes generales de distribución o vendutas públicas que se proponían impulsar un comercio interior de bienes extranjeros y uno de exportación de bienes tropicales (sombrosos, algodón, cueros, zarzaparrilla, ipecacuana, tabaco, quina). Así por ejemplo en Bogotá se conformó desde 1801 una compañía de comercio que se proponía adquirir cacao en Cúcuta, algodones del Socorro y géneros de Castilla desde Cartagena¹.

Durante las guerras de Independencia los poderes públicos legitimaron la presencia de estas compañías de comercio y el 5 de junio de

* Este escrito hace parte de la tesis presentada por el autor para obtener el título de Magister en el Programa de Posgrado en Economía en la Universidad Nacional. Por su calidad recibió la distinción de Meritoria.

1. Plan de una Compañía Patriótica de Comercio. Correo Curioso de Santa Fe de Bogotá. Junio 1801.

1820 Bolívar decretó el funcionamiento de los Tribunales de Comercio comprometidos en el asesoramiento de las Juntas Provinciales (Asambleas Departamentales) las cuales reglamentaron la prohibición de importar bienes agrícolas exportables, exoneraron del pago de impuestos a la importación de herramientas y de la prestación del servicio militar a los mineros, al mismo tiempo que se contrataban técnicos extranjeros para establecer escuelas de artes y oficios².

Adicionalmente a estas actividades librecambistas las sociedades patrióticas organizaron —sin que esto fuese una actitud generalizada— empresas de producción industrial relativamente modernas en las áreas geográficas de influencia de las Juntas Provinciales: La Sociedad Patriótica de Bogotá gozó de un privilegio exclusivo de producción de textiles desde 1811 para distribuir sus géneros en la provincia de Cundinamarca. Estas sociedades comerciales tan parecidas a las casas de representación extranjera de finales de siglo, se constituyeron en el mecanismo a través del cual las mercancías inglesas controlaban el mercado mundial de manufacturas. El valor de este tipo de bienes exportados desde Inglaterra e Irlanda al resto del mundo, a América y a la Nueva Granada se triplicó entre 1831 y 1853, lo que causó profundos cambios en los mercados nacionales y en las producciones industriales alternativas que se venían dando en los países periféricos³. Hasta los años 840 la mayor parte de las mercancías se importaban desde Jamaica a través de una colonia de Hebreos establecida en esa isla, la cual exportó en esa época el 71% de los textiles a la Gran Colombia, aunque posteriormente este comercio disminuyó y desapareció al negociarse directamente con Inglaterra.

La presencia de aquellas mercancías foráneas en el mercado nacional causó graves problemas a los productores de paño, de bayeta y de otros géneros quienes se encontraban por los años veinte del siglo pasado arruinados y empeñados: Don José Manuel Restrepo, ministro del Interior en 1826 hacía pública la difícil situación a que se enfrentaban las fábricas colombianas, especialmente la industria manufacturera del sur

2. Decreto del 14 de marzo de 1822. En 1823 se contrataron ingenieros extranjeros para organizar la Escuela de Minas de Bogotá.

3. Salvador Camacho en sus Escritos Varios, aunque no señalaba el efecto desastroso que producía la introducción de mercancías inglesas en los mercados periféricos, argumentaba que la mejor manera de producir según la industria europea era colocar a la nuestra en iguales condiciones técnicas a aquella y construir las vías de comunicación adecuadas.

del país, la que mediante la venta de sus propios inventarios estaba comprando productos extranjeros. Es decir, hasta los mismos fabricantes disipaban sus bienes al cambiarlos por producciones extranjeras introducidas por Cabo de Hornos. La infundada apreciación de que una implantación de la protección originaría oligopolios inconvenientes en el inexistente sector industrial y un desinterés que se manifestó a través del pronunciamiento de la clase dirigente en el sentido de que las fábricas nacionales deberían igualarse a las empresas extranjeras para que a través de una autorrenovación tecnológica pudieran competir internacionalmente, se constituyeron en los elementos decisivos del despegue industrial moderno de la primera mitad del siglo XIX⁴.

Esta ausencia de protección de la artesanía, el temor a la aparición de monopolios y el ambiente librecambista le otorgaron mejores oportunidades de maniobrar a la industria extranjera de textiles, sobre todo a la inglesa que había penetrado al país en el período que precedió a la revolución de 1810 a través del proteccionismo metropolitano y un libre cambio impuesto al extranjero. Así se conformó un organismo económico imposibilitado para crecer: Su cabeza era liberal pero sus demás órganos estaban constituidos por células anti-liberales y tradicionalistas (propietarios que habían derivado su riqueza y su poder de las instituciones del régimen colonial, el clero favorecido por las manos muertas y quienes habían conseguido a través de las guerras de independencia una posición militar importante), que se enfrentaban a la nueva política económica de corte liberal.

Liberalismo Radical

La presencia de algunos grupos del radicalismo liberal dominante en la esfera política en el quinquenio 1845-1849 permitió la implementación de un acentuado liberalismo económico más radical con respecto al del período anterior, quienes concibieron al país como una nación de grandes intereses perfectamente industrializada por intermedio de la iniciativa privada e integrada al mercado mundial "a través de poderosas compañías comerciales que como aliadas naturales del gobierno conser-

4. Un periódico de la época, el Constitucional de Cundinamarca afirmaba en 1832 que multitud de familias de Santander que antes tenían una industria textilera próspera, estaban pidiendo limosna y muchos habían muerto de hambre.

varan la paz y frenaran las locas empresas políticas”⁵. Las tesis radicales fueron expuestas con gran vigor por el Socorrano Florentino González quien comenzó por denunciar la vigencia en la época republicana de antiguas y caducas disposiciones (contribuciones, monopolios) que impedían el desarrollo del país, por lo que criticó duramente el establecimiento del estanco del tabaco, los diezmos que gravaban los productos agrícolas defendiendo entre tanto el comercio de exportación y catalogándolo como la única fuente de riqueza del país puesto que era el excedente agrícola que se vendía al extranjero, para que a través de éste y de una clase oligárquica se encontrase el desarrollo de la industria: Sin embargo el primer paso debería ser, como quedó dicho, estimular las exportaciones tropicales. Con las medidas librecambistas de Florentino González, consistentes en estimular por una parte la producción agrícola mediante la sustitución de los diezmos que perturbaban la actividad de los trabajadores del campo por contribuciones especiales menos gravosas destinadas al sostenimiento de la iglesia⁶ y por otra, la reanimación de la producción industrial otorgando libertades y disminuyendo los impuestos a las manufacturas, se inició el segundo período liberal.

En 1847 propuso al Congreso el establecimiento de una tarifa aduanera baja sobre el comercio de importación al igual que la supresión de los diferenciales de impuesto sobre mercancías transportadas por barcos nacionales en perjuicio de los extranjeros⁷. Se pretendía con esta medida derrumbar los fuertes derechos de importación sobre las telas de consumo general, al mismo tiempo que se impulsaba la agricultura y la minería porque no podríamos ser fabricantes carentes de máquinas. De

5. DUARTE French, Jaime. Florentino González, razón y sin-razón de una lucha política. Editorial Banco de la República, Bogotá, 1971, pág. 301-310.

6. Florentino González es partidario de una reforma tributaria que sustituya el excesivo gravamen decimal sobre los productos agrícolas que inmoviliza el comercio y la industria, por una contribución directa: hay que hacer —dice— variaciones esenciales en el antiguo sistema estático, “tenemos que destruir mucho de lo que existe, porque no está de acuerdo con las exigencias de la sociedad actual... Hay que olvidar los hábitos adquiridos en el pasado y renunciar a las antiguas convicciones”. Memoria de Hacienda de 1848, cit. por Nieto L.E. Economía y Cultura... p. 84-86.

7. Ley del 14 de junio. Los derechos diferenciales sobre tarifas entre barcos nacionales y extranjeros se habían adoptado desde la independencia para equilibrar las relaciones internacionales, pero el 12 de diciembre de 1846 se firmó un tratado comercial con los Estados Unidos, en el 47 se unificó la tarifa a nivel mundial y en el 51 se perdió la exclusividad de los barcos nacionales en el comercio de cabotaje. Ospina Vásquez Luis. Industria y... p. 232.

manera que la tarifa florentina rebajó en más de un 25% los derechos arancelarios respecto a la tarifa anterior del año 1844. Además señaló un único derecho de importación para reemplazar los varios que existían hasta ese año y popularizó la concepción de que los bajos derechos eran los mejores remedios para promover el desarrollo industrial⁸, pero las ideas políticas de Florentino González sobrepuestas a los supremos poderes del general Mosquera no buscaban más que una reducción en las tarifas arancelarias a los productos importados a fin de que aumentase tanto el volumen de importables como el monto de las tarifas fiscales. Esto nunca llegó a ocurrir, y más bien esa Secretaría del primer gobierno de Mosquera se constituyó en la garantía jurídica y política a través de la cual Inglaterra continuaba asegurando la posesión efectiva de los mercados latinoamericanos. Por el contrario en los Estados Unidos, la política librecambista inglesa fracasó y en su lugar allá por esa misma fecha se proclamó el reforzamiento de las tarifas aduaneras desde un principio llegándose a aumentar progresivamente hasta llegar a ser máximas entre los años noventa y noventa y siete, situación muy opuesta a la de la aplicación de las tarifas aduaneras en los países latinoamericanos.

Durante las décadas de los sesenta y setenta el país vivió en forma obsesiva y marcada las consecuencias derivadas de la implantación de aquella teoría económica identificada con el *laissez faire* y apoyada tanto por representantes del partido conservador como por los mismos liberales. El ala radical del liberalismo mantenía una actitud parecida a la del período anterior y consideraba que el progreso de la nación dependía de la integración del país a la economía mundial, en tanto que el sentido liberal de la industrialización se entendía como resultado de un proceso de producción natural pero orientada hacia la exportación. Esta actitud derivada de los gólgotas tenía un carácter abstracto respecto de la de los conservadores, puesto que las ideas de aquellos eran extraídas de formas ortodoxas de pensadores europeos por lo general, mientras que las del partido conservador se inclinaban preferencialmente hacia lo práctico (grupos emparentados con el comercio internacional desde los años 850 que despreciaban la política y miraban casi

8. González Florentino, Memoria de Hacienda de 1848. Los más bajos derechos de importación son "el remedio eficaz que puede aplicarse a los males de que las leyes vigentes sobre comercio de importación han sido causa". Torres García Guillermo. Historia de la moneda... p. 186.

con exclusividad sus intereses comerciales). Derivada de esta actitud liberal (gólgota) nació un interés por el desarrollo de los ferrocarriles, indispensables para establecer la conexión país-mercado mundial, y los liberales limitaron la intervención del estado en esta actividad cuidándose de que aquella práctica no fuese a penetrar en las industrias modernas, puesto que su teoría les hacía concebir el surgimiento industrial como un problema de la iniciativa privada.

Liberalismo económico moderado

En 1880 Núñez anunció la destrucción del sistema liberal cobdeniano mal transplantado desde Inglaterra por González argumentando que desde entonces nadie había osado “sostener un sistema de protección a la industria”⁹ como él lo haría en el futuro sustituyendo el odioso olimpo radical —a pesar de la oposición de los grupos vinculados al comercio importador— por una política que defendiera reiteradamente la industria. Con estas palabras inauguraba un nuevo período de librecambismo: ‘si las importaciones disminuyen estamos amenazados de carecer de alimentos y de gran número de artefactos usuales porque nuestra industria es insignificante de ahí los peligros que se originan de dejar en abandono la industria interior para confiar demasiado en la acción comercial’¹⁰. Esta reacción contra el librecambio se debió a que durante la mayor parte del período liberal no se produjeron cambios fundamentales en el sistema económico (los bancos, los ferrocarriles, ni la agricultura aparecieron en su forma natural como lo pronosticaba el liberalismo), de tal manera que fue necesario reorientar el sentido de las reformas económicas y fiscales a través de un eje político regenerador que permitió la unificación tanto de las provincias como de los gastos, y con el Concordato del 87, la recuperación para la Iglesia de su poder de cohesión social perdido con los asedios del liberalismo hechos al clero desde la segunda mitad del siglo XIX.

En lo fundamental, la Carta Constitucional del 86 garantizó la propiedad privada en los casos de expropiación, prohibió la confiscación de los bienes particulares y favoreció su transmisión. El artículo 31 del Proyecto afirmó la propiedad titulada, la cual no podía ser vulnera-

9. NUÑEZ, Rafael. La Reforma Política de Colombia, 6 t. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1945-1950, t. 4 p. 118.

10. LIEVANO AGUIRRE, Indalecio, Rafael Núñez, Bogotá, 1958, p. 216.

da por leyes posteriores, aunque en casos de guerra la nación podría expropiar sin indemnización previa¹¹; autorizó a las asambleas departamentales para fomentar el estilo colbertiano las empresas existentes estimulando la creación de otras nuevas contando con los recursos de los departamentos y permitiéndoles además dirigir la importación de capitales¹².

La llamada política proteccionista de aquellos años ochenta vino a ser el resultado de las exigencias del liberalismo que se había enseñoreado de la economía durante la mayor parte del transcurrido siglo XIX y que tenía por objeto desembolsar el capital acumulado en las operaciones del comercio mundial de manufacturas y productos tropicales, en nuevas o modernas inversiones nacionales para sustituir una producción manufacturera extranjera por una de carácter nacional dado que estos librecambistas de los ochenta y noventa tenían fácil acceso a las materias primas y a la maquinaria importadas, indispensables para la producción manufacturera. El mismo partido conservador aún mantenía una tendencia hacia la defensa del librecambio y cierta apatía por las medidas de política económica denominadas protectoras así: la expresión de descontento por las prácticas fiscales en un documento del Directorio Conservador denominado "Bases de gobierno y administración", publicado en 1897, la oposición de los representantes conservadores como Leonardo Canal al fomento de la industria y una propuesta de reducción de los impuestos a las mercaderías importadas en la convención eleccionaria de 1897¹³.

En los años noventa se observa un duro ataque a este proteccionismo artificial por parte del grupo histórico del partido conservador (en particular los terratenientes), quien calificó a aquel como pedante y desproporcionado, rechazando y enjuiciando (en el Manifiesto de los Vein-

11. CRUZ, Santos Abel. Academia Colombiana de Historia, Historia Extensa de Colombia, Vol. XV., Economía y Hacienda Pública t. 2, Bogotá, 1966.

12. Artículo 185 C.N. La discusión entre proteccionismo y librecambio que suscitó el período regenerador puede ser vista en: Camacho Carrizosa José, Estudios Económicos; Restrepo Antonio José, El Moderno Imperialismo, proteccionismo y librecambio; Samper Miguel, Escritos Político-Económicos; Cruz Santos Abel, Temas de Economía, Bogotá, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1965 Popescu Oreste. Desarrollo y Planeamiento Económico Colombiano Bogotá, 1968. Pérez Aguirre Antonio. Los radicales y la regeneración. Ed. Cromos.

13. Memoria de Hacienda de 1890, Circular sobre Agricultura, 28 de febrero de 1890, cit. por Ospina V.L. Industria y... p. 293.

tiuno) al gobierno nacionalista conformado por una fracción del liberalismo y la mayoría conservadora con Núñez a la cabeza. El mismo grupo histórico del partido había logrado condenar la política económica del gobierno regenerador, la pésima administración de las rentas del tabaco, las salinas y las excesivas emisiones del Banco Nacional que atendían los desequilibrios fiscales.

El siglo XIX se cierra con una proclama librecambista y de desafío a la victoriosa protección transformada ahora en intervencionismo: se había llegado a un consenso en materia de política económica que era resultado de la tradicional apreciación de Guillermo Wills y de Florentino González, según la cual, aquel país que tuviese abundantes recursos naturales y poca disponibilidad de capital para transformarlos, debería utilizar al máximo el comercio internacional introduciendo sus producciones tropicales en los mercados internacionales y adquiriendo en éstos los artículos manufacturados que no se producían en el país. Las industrias nativas no requerirían tampoco de una protección tarifaria porque ya disponían de una natural en términos de los mayores costos de transporte interno que ocasionaba la introducción de mercancías extranjeras. Además, tales restricciones proteccionistas impedían el desarrollo de esa misma industria nativa por cuanto obstaculizaban la importación de los bienes industriales indispensables para tales empresas. Era una nueva prédica de la libertad comercial pregonada por su embajadora la Misión Kemmerer que se guardaba en defender la protección tan sólo por sus bondades o atributos fiscales según lo había enseñado la escuela liberal del difunto siglo XIX¹⁴.

En ese momento la protección y el librecambio ya no son excluyentes, a aquella se le mira como una política aceptable por los resultados inmediatos que ha obtenido: se habían establecido industrias antes y durante la I Guerra Mundial las que tenían cierto control sobre el mercado nacional, se fueron estimulando las nuevas empresas que iban apareciendo, se fomentaban las antiguas y se le atribuía a la industria el ser responsable de cierto crecimiento económico, hecho que había sido posible gracias a la presencia del librecambio que había señalado el camino hacia el desarrollo. El proteccionismo convertido ya en intervencio-

14. Por esa época se generó un debate público referente a esta osada postura de la misión, pero no dio mayores resultados porque la protección era un hecho institucionalizado. El Tiempo, Bogotá, agosto 9, sobre. 23 de 1923, acerca del debate entre proteccionismo y librecambio.

nismo de Estado durante las dos primeras décadas del presente siglo, estaba apoyado por corrientes liberales y conservadoras que se habían declarado fieles a la doctrina liberal manchesteriana desde mediados del siglo XIX, aunque existiesen entre los dos partidos diferentes concepciones acerca del intervencionismo, puesto que mientras el partido liberal consideraba a aquel como una regulación jurídica entre trabajador y empresario, el conservador promovía una libertad en forma condicionada dejando hacer sin dejar pasar.

2. LA PROTECCION AL LIBRECAMBIO

Con el objeto de conservar unas escasas manufacturas tradicionales que existían en los alrededores de Bogotá, fundadas por españoles, tales como una imprenta de naipes, los estancos del aguardiente y del tabaco, una fábrica de pólvora y otra de loza de torno vidriada que funcionaba en el barrio Las Cruces dirigida y operada por técnicos y obreros españoles y cinco molinos de trigo movidos por fuerza hidráulica, se impulsó desde la época de la independencia, una política económica tendiente a proteger esa riqueza pública existente y a impulsar aquel tipo de empresas industriales paralizadas por los disturbios políticos del período de la independencia. Este desarrollo privilegiado tenía un carácter exclusivo y personal, otorgado por tiempos y regiones específicamente determinadas tanto para empresarios nacionales como para extranjeros que tuviesen cierta influencia en las esferas gubernamentales. Así se conformó un grupo empresarial privilegiado y restringido que heredó esa tradición colonial exclusivista obviándose la competencia interna entre los mismos nacionales y manteniendo una relación directa con un mercado internacional en términos de competitividad, ya que los privilegios no impedían la importación de similares productos extranjeros.

Aquel grupo selecto llegó a establecer un pequeño número de empresas de carácter moderno durante la cuarta década del siglo XIX pero la cobertura del mercado era tan escasa que ni siquiera llegó a representar un sustituto imperfecto de la agotada producción artesanal ni mucho menos de la extranjera.

Las siguientes fueron algunas de las concesiones que caracterizaron aquel tipo de empresas artificiales de grupos privilegiados de la sociedad colonial que buscaban ubicarse dentro de las condiciones que imponía la creación de la nueva República:

a. Las constituciones de 1821 y de 1823 autorizaron al Congreso para que otorgase privilegios a las nuevas producciones manufactureras que se pretendiesen establecer.

b. Durante los años 1823 y 1824 se concedieron privilegios exclusivos para explotar perlas marinas en la Costa Atlántica a quien emplease maquinaria moderna.

c. En 1823 se concedieron privilegios para navegar con exclusividad por los ríos Magdalena y Orinoco durante 20 años y entre 1825-1829 para la construcción de caminos nacionales en la parte central del país.

d. En 1827 se concedió un privilegio exclusivo para producir hierro en la Ferrería de Pacho a la empresa Franco-colombiana, otorgándosele además un empréstito por 30 mil pesos.

e. Privilegio exclusivo de producción a Rufino Cuervo y otros para establecer fábricas de loza y de porcelana en Bogotá en 1832 reforzado con un empréstito gubernamental de 10 mil pesos.

f. Privilegios exclusivos de producción a las fábricas de papel Martín Peralta y a la de Vidrio de Juan Caballero en 1834, y

g. A las fábricas de paño y de tejidos de Th. R. William y de Pieschacón.

Esta primera acción del Estado en materia industrial conocida como la protección artificial adornada con exenciones y empréstitos gubernamentales no pudo generar un desarrollo a largo plazo, básicamente porque las concesiones estatales nunca fueron superiores a la protección natural.

Por el contrario, aquel desarrollo sectario de la industria sería otra de las causas para que irrumpiera en el país una serie de revoluciones económicas que tenían el propósito de cambiar el modelo de desarrollo colonial y elitista para reemplazarlo por un nuevo cargado de cierta libertad y tan poderoso como capaz de orientar la economía del país y la sociedad colombiana durante un largo período llevándolos a su encuentro con el mercado mundial, situación que despertó una serie de reacciones que tuvieron como cabeza visible las sociedades democráticas de artesanos, las que reclamaron del gobierno aumentos en las tarifas de aduana y mostraron su desacuerdo contra la política de libre importación (cueros, curtidos y tejidos) que se venía dando desde los años veinte impulsada por ingleses y norteamericanos, argumentando que la política económica impuesta durante la primera mitad del siglo diez y nueve había logrado que todo el producto de las exportaciones calculado en

unos siete millones de pesos para 1853 se convirtiera en importaciones de bienes de lujo.

Como respuesta a los cambios promovidos por las Sociedades Democráticas que estaban contra las formas de dominación colonial, se organizó en Bogotá en 1851 una reacción conservadora orquestada por grupos de terratenientes y militares profesionales quienes decretaron el exterminio del virus artesano en 1854. Con el destierro a Panamá de 200 reos ejecutados por el camino termina un episodio de la vida industrial del país: la destrucción tanto de la industria moderna que había nacido por encima y aislada del mercado nacional como de la tradicional que estaba más integrada al mercado local y que tenía mayores posibilidades de desarrollo por su gran demanda y aceptación regional.

Aquella protección exclusivista diseñada de qué manera, se constituyó en un medio para resolver un solo tipo de problemas vinculados a las clases sociales altas y medias y en uno de los elementos del modelo de crecimiento económico débil y sectario dirigido por élites urbanas relacionadas con el comercio mundial que quiso beneficiar tan sólo a las familias tradicionales apoyadas en ese mecanismo de autodefensa como eran los privilegios, y que marcó definitivamente las desigualdades de clase dentro de la sociedad colombiana.

A través del pregoneo desde el Estado hacia las empresas y compañías licitantes interesadas en la construcción de obras, se congregaron empresarios nacionales amparados en ese tipo de prebendas individualizadas y generalizadas que ya adquirirían un carácter mercantil: así que se detuvieron los cambios técnicos en las plantas de producción nuevas y se aplazaron los ensanches de las antiguas. A mediados del siglo se patentizaron los inventos manufactureros, las nuevas técnicas de la minería y el procesamiento de productos tropicales como el caucho y la quina; se ampliaron para la producción de fuerza hidráulica y para los estampados de telas de algodón¹⁵.

En 1848 (Ley del 15 de mayo) el ejecutivo dispuso otorgar patentes de privilegio para utilizar por períodos de 5 a 20 años máquinas inventadas o perfeccionadas por granadinos o extranjeros¹⁶. Después se popula-

15. DIAZ ESCOBAR, Joaquín. Estadísticas de la región oriental p. 50. Gaceta Oficial, agosto 25 de 1870, 27 de septiembre de 1851, 20 de enero de 1854, 13 de mayo de 1854, 26 de enero de 1855, 27 de abril de 1855, 4 de diciembre de 1856.

16. Codificación Nacional. t. XIII, 1848-49, Bogotá. Imprenta Nacional, 1928, p. 166.

rizó esta política así: el 8 de marzo de 1860 se dio exclusividad a don Blas Hormiga para usar, fabricar y vender un aparato para destruir hormigas¹⁷; también se hicieron convocatorias entre agricultores, inventores, tejedores y artesanos para que participasen en concursos sobre mejoramiento industrial¹⁸. Se generalizaron hacia las obras públicas: En 1864 (Ley 40 del 28 de mayo) durante el gobierno de Mosquera, se autorizó al ejecutivo para tomar acciones en varias empresas públicas o de garantizar intereses hasta del 7% sobre el capital invertido en obras de este tipo.

Desde el punto de vista económico, aparentemente los privilegios concedidos para el establecimiento de industrias en el país no eran justificables ya que el Estado estaba en manos de terratenientes que no deseaban que se gravasen sus propiedades, por lo que se tomó un sector industrial casi inexistente a fin de remediar la apremiante y caótica situación fiscal.

Algunos establecimientos que evolucionaron en forma lenta desde los sectores manufactureros coloniales tradicionales y otros debido al interés de un núcleo empresarial moderno unido a empresarios extranjeros radicados en el país, nunca estuvieron asegurados por la protección no programada del Estado ni tampoco por las influencias del mismo sector sobre aquél dada su escasa participación dentro de la actividad económica general¹⁹. La de finales del siglo era una industria con vida enajenada, no autónoma y sin dinamismo.

La pérdida de rentabilidad del capital en los mercados internacionales ocasionada por la caída tanto del precio como del volumen de los productos tropicales exportados obligó a las casas comercializadoras de los mismos a buscar alternativas de rentabilidad en el potencial sector industrial desde finales de la década de los setenta y desde entonces la protección adquirió un sentido menos retórico: la conservación y valorización del capital comercial: el congreso en 1898 propuso un aumento de los derechos de importación sobre productos que pudiera fabricar la

17 ARBOLEDA, Gustavo. Historia contemporánea de Colombia. t. 6, Cali 1935, p. 149.

18. VALENZUELA, Justino. Industria de Bogotá, Premio de \$100 pesos, Imprenta J.A. Cualla, Bogotá, 1841. Ver también: Gaceta de Santander, Socorro, 6 de febrero de 1868, p. 552.

19. TORRES GIRALDO, Ignacio. La cuestión industrial en Colombia. Bogotá, 1947.

industria nacional y el año siguiente el Ministro de Hacienda defendía el subsidio oficial de 300 mil pesos a cada una de las 10 fábricas de tejidos que se estaban conformando²⁰.

Pero los abusos cometidos en la otorgación de privilegios y subsidios a las nuevas empresas, al igual que el tipo de intervencionismo estatal calcado para la industria colombiana según el modelo aplicado por aquel entonces en México durante el régimen de Porfirio Díaz, provocaron el nacimiento de una fuerte oposición que vino a dar al traste con la dictadura de Reyes. El fracaso en Colombia del Porfiriato industrial preconizado por Reyes, obligó a la nueva legislatura a aceptar la intromisión directa de los gremios de comerciantes y empresarios en la determinación de los lineamientos estratégicos de la política económica y se les invitó a participar en el debate entre el libre comercio y la protección exigiéndoles además una definición en cuanto al tipo de impuesto que se debería cobrar a las mercaderías importadas (tarifa según peso bruto o impuesto ad-valórem). Los gremios de las regiones del Valle del Cauca y de la Costa Atlántica, lugares en donde existía un gran espíritu comercial pero cierto desdén por el desarrollo industrial respondieron al cuestionario del gobierno que el carácter de la tarifa debería ser librecambista porque en Colombia no existía un desarrollo manufacturero arraigado y de amplia trayectoria; además tal desarrollo no se daría en forma natural sino que era necesario imponerlo por la fuerza y desde arriba, asumiendo los consecuentes costos fiscales y los²¹ derivados de la baja calidad de los productos de la industria nacional. Las otras regiones, la antioqueña y la oriental, opinaron que el carácter del impuesto ad valórem debería ser proteccionista. La comisión legislativa que estudió estas respuestas se inclinó a favor de ésta última y determinó que se deberían reducir los derechos arancelarios asignados a las materias primas utilizados por las empresas ya establecidas, rebajar los de los textiles y proteger las industrias mineras y agrícolas²². De esta manera la segunda década

20. CALDERON, Carlos. La cuestión monetaria en Colombia. Madrid 1905, p. 133 y 163. Anales de la Cámara de Representantes, 30 de enero de 1899.

21. DE LA-VEGA, Fernando. Letrados y políticos, Cartagena 1926, p. 252, citado por Ospina V.L. Industria y... p. 331. La crítica condenatoria más acertada al generalmente aceptado proteccionismo de Reyes es la de Antonio José Restrepo, (El Moderno Imperialismo, Barcelona 1919). El sistema protector fue condenado por los Ministros de Hacienda Tomás O. Eastman y Francisco Restrepo Plata.

22. Anales de la Comisión Legislativa, p. 196, 283 y 807, citado por Ospina V.L. Industria y ...p. 283.

del siglo XX se empezó a caracterizar por una estabilidad aduanera bien emparentada con las ideas proteccionistas que al parecer produjeron cierta consolidación de tal tendencia que se mantendría por un período de tiempo relativamente largo. Desde entonces el estímulo al desarrollo industrial estuvo unido más a los intereses empresariales del país y menos a los requerimientos fiscales del gobierno, ya que junto con esto se suprimía en forma definitiva el sistema de exenciones tributarias a las unidades productivas²³.

Las variaciones de las tarifas arancelarias

En general toda la política arancelaria del siglo XIX se realizó dentro de un marco estrictamente librecambista: ninguna reglamentación de este tipo prohibió la introducción de géneros extranjeros ni protegió la producción manufacturera tradicional del país. Tal situación se puede observar a través de la descripción cronológica de las tarifas de aduana, así:

- 1821: El Congreso de Cúcuta autoriza establecer tarifas arancelarias sobre las importaciones textiles.
- 1823: Bajos derechos sobre los textiles importados: 10% de su valor.
- 1828: Leve ascenso de los derechos sobre textiles: 20% ad valorem.
- 1832: Leves variaciones alrededor del 20% ad valorem no significativas y con criterios fiscales.
- 1831: Prohibida importación de productos tropicales y de manufacturas nacionales; altas tarifas para las producciones foráneas y restricciones a la libertad comercial. Las rentas de aduana no deben establecerse con propósitos fiscales. (De la propuesta proteccionista del Secretario de Hacienda José Ignacio de Márquez, presentada en la Convención de 1831 en donde cita más de una vez al mercantilista francés Charles Ganilh)²⁴.
- 1833: Aumentos en las tarifas arancelarias sin prohibir las importaciones y graves reducciones fiscales que provocan su revocación en julio del año siguiente.

23. Por ejemplo, las empresas que contrataban con el gobierno deberían pagar los respectivos derechos de aduana, de los cuales estaban exentas hasta antes de la expedición de la Ley 5 de 1910.

24. OSPINA, V.L. *Industria y...* p. 153-157.

- 1834: Disminuciones en las cuotas de impuestos a las importaciones y organización del sistema aduanero²⁵. Así se exoneró del pago de derechos de importación a los productos industriales empleados en la agricultura, en las manufacturas de algodón y a los libros e imprentas.
- Se aplicaron derechos de aduana sobre 6 clases de mercaderías, que representaban variados porcentajes del precio externo y que respondían a requerimientos fiscales y a la necesidad de gravar artículos producidos en fábricas nacionales (hierro, telas, cordeles) y hacer más gravosas las de artículos considerados como de lujo (muebles, cobre, vidrio, guantes), así: 1a. clase: el hierro con un gravamen del 17%; 2a. clase: telas de lino y cáñamo y cordeleería, con el 20%; 3a. clase: vidrio, con el 23%; 4a. clase: vidrio, con el 26%; 5a. clase: guantes, acero y cobre, con el 29% y en la 6a. los muebles gravados con el 32% de su precio de compra.
- 1842: Ayudas fiscales (subsidios en dinero) para la exportación de productos tropicales como el azúcar, el aguardiente y los sombreros²⁶.
- 1847: El impuesto de "importaciones" recogió los múltiples que se estaban cobrando, con lo cual se redujeron levemente — como en 1828 y 1832 — los gravámenes.
- 1849: Reajuste positivo del 10%.
- 1851: Derechos arancelarios calculados en un 40% del precio de factura de los bienes importados, exceptuando a los géneros de algodón cuya tarifa es superior (60%).
- 1853: (ley del 27 de mayo): Facultades al ejecutivo para que deliberadamente redujese las tarifas que hubiesen resultado gravadas fuertemente (Prevalencia del criterio liberal).
- 1855: Aumentos en los derechos de importación.
- 1856: Rebajas en los derechos de importación.
- 1857: Nuevos aumentos.
- 1858: Tarifa que reflejaba un promedio de las variaciones de las fechas anteriores.
- 1859: (7 de mayo): Estableció límites a las variaciones de las tarifas arancelarias dentro de los cuales se debería ajustar la decisión del ejecu-

25. RESTREPO, J.M. Historia de la Nueva Granada, t. 1. Bogotá 1952, p. 57.

26. Leyes 6 y 28 de mayo de 1835, del 18 de mayo de 1836; Decreto del 14 de marzo de 1842 y Ley del 29 de abril de 1844, cit. por Ospina V.L. Industria y ...p. 148.

tivo: no podrían ser inferiores al 15% ni superiores al 60% de precio de costo de la mercancía importada (presencia de ideas liberales en el gobierno conservador de Mariano Ospina).

1861: (Decreto del 16 de octubre): Impuesto único al peso bruto así: De 5 y 30 ctvs por kilo para mercancías de 1a. y 2a. clase que correspondían a telas de algodón domésticas principalmente; materias primas o manufacturadas destinadas a la producción privada o pública que se incluían dentro de la 3a. clase y libres de derechos de importación (paquete heterogéneo, en lo fundamental compuesto por medios de producción destinados a la construcción de vías y a la minería).

La tarifa del peso bruto gravaba con mayor ponderación los artículos más baratos y toscos, es decir, los de mayor peso, mientras que desgravaba los de lujo que eran los menos pesados, así: telas comunes que pesaban 65 kilos y costaban 35 pesos, pagaban los mismos 32 de derechos pagados por 65 kilos de telas finas con costos de \$65. De esta manera, las baratas resultaban pagando el 90% del precio de costo y las finas el 50% en 1870²⁷.

1869: Libertad para importar alimentos, legumbres, frutas, harinas y cereales.

1870: (Ley 39): Libertad de importación durante 20 años por los puertos de Buenaventura y Tumaco, y libre importación de productos venezolanos por la aduana de Cúcuta en 1871 (Ley 47).

1870: Los derechos de aduana para las telas de algodón importadas se habían venido incrementando hasta llegar a ser en esta fecha cercanos al ciento por ciento en respuesta a los bajos costos internacionales de los textiles y a las apremiantes necesidades fiscales, sin que provocaran variaciones en los procesos productivos o en la demanda: el país iba aumentando en forma lenta y diferida sus tarifas en respuesta a la estrategia de conquista de mercados diseñada por países y empresas extranjeras. Las constantes fluctuaciones de las tarifas revelaron cómo los géneros extranjeros penetraban al país ante la mirada indiferente de los empresarios y del gobierno que apenas colocaban frágiles obstáculos a la introducción de sustitutos de una producción natural. En momentos en los cuales la pene-

27. BUNCH, Robert. Informe sobre las finanzas, el comercio y la navegación de los Estados Unidos de Colombia. cit. por Brew. El desarrollo...p. 301.

tración arreciaba, las tarifas subían, pero cuando el producto exótico ya había invadido el mercado nacional, las tarifas disminuían o se estabilizaban y una nueva invasión del producto extranjero impulsada por la reducción de sus costos hacía posible un aumento en las tarifas, las que volvían a hacerle el juego a la producción extranjera.

- 1880: (Ley 40): Aumentos en los derechos de introducción de manufacturas y disminuciones en los de las materias primas y en los de las herramientas de trabajo, facilitando la introducción de insumos importados, e impidiendo la de manufacturas, sin que tuviese mayores efectos sobre la industria nacional que se encontraba agotada.
- 1884: (Decretos 1023 y 1103): Reorganización del régimen aduanero: Aumentos en las tarifas a las importaciones.
- 1885: (Decreto 10 y 513): Idem.
- 1886: (Leyes 36, 88 y 89): Aumentos en las tarifas.
- 1888: (Leyes 10 y 121): Idem.
- 1893, 1894 y 1895: Aumentos del 15% en los derechos de importación.
- 1896: (Ley 160): Aumentos del 20%.
- 1903: Aumentos del 100% sobre el impuesto anterior (Ley 63, denominada Ley Marroquín). Se organizó la legislación aduanera dispersa y se establecieron 10 categorías de tarifas que en particular elevaron los gravámenes a los textiles en 12 veces, gravó los artículos que compitieran con las nacientes industrias productoras de bienes de consumo mientras que favoreció las importaciones de materias primas y las de bienes de capital, quedando protegidas las manufacturas de alimentos, las bebidas, el tabaco y los textiles.
- 1905: (Decreto 15): Elevó los derechos de aduana para los artículos manufacturados.
- 1905: (Decreto 1270): Disminuyó los de las materias primas para la fabricación de los siguientes productos: trigo americano, hilazas (de lana, yute, cáñamo y algodón), ácido esteárico, cueros y pieles. Las importaciones de estas materias primas tendieron a desarrollar industrias artificiales como las de velas, fósforos, textiles y molinería, que aunque enriquecieron a sus dueños, en nada contribuyeron al progreso general del país.
- 1905: (ley 27): Subvenciones directas a las empresas: en dinero, en compra de acciones, pagos de primas sobre las exportaciones (Se proponía estimular fábricas de tejidos, refinerías de azúcar y “cua-

lesquiera otras industrias que a juicio del gobierno se encuentren en estado de ser impulsadas con provecho”²⁸.

- 1907: Reajuste de las tarifas en un 2%.
- 1908: (Ley 22): Dispuso que el Ejecutivo podría exonerar del pago de impuestos a la maquinaria para ferrocarriles, navegación y materias primas que no se produjesen en el país y que fuesen indispensables para fomentar la industria nacional.
- 1909: Tarifas para telas ordinarias pagaban el 100% de su valor, mientras que las de algodón pagaban el 50% .
- 1910-1914: Gobierno Republicano de Carlos Eugenio Restrepo, de tendencias abiertamente librecambistas quien manifestaba que las industrias nacionales no eran dignas de ampararse.
- 1912: Propuesta del partido liberal para favorecer industrias que tuviesen ventajas relativas (Plan de Uribe Uribe).
- 1913: Proyectos para aumentar los derechos sobre las importaciones de bienes de consumo en una cuantía superior al 100% sobre las tarifas de 1905 (El del Ministro de Hacienda de 1912, Francisco Rodríguez Plata se proponía suavizar el acentuado proteccionismo que se estaba imponiendo).
- 1913: (Ley 117): Aumentos del impuesto a las hilazas en 20%, aunque para los demás productos se disminuían. Con aquel impuesto a las hilazas, cuyo planteamiento hizo a continuación se desencadenó el más duro ataque al proteccionismo: Las empresas más numerosas de Colombia, las productoras de textiles, sobrevivieron moderadamente gracias al margen que les ofrecía las bajas tarifas sobre las hilazas y las altas sobre los productos terminados, es decir, por la diferencia de precios de las telas y los de las hilazas; a estas industrias que utilizan materia prima importada (hilaza) no puede considerárseles nacionales sino exóticas o artificiales, ya que ellas transforman esa materia prima a mayores costos de lo que lo hacen las empresas extranjeras, como los molinos de la Costa: importan el trigo americano que paga bajos derechos y

28. OSPINA, V.L. *Industria y...* p. 391.

El gráfico, Cartagena, 18 de julio de 1909.

30. La tela blanca de tipo bogotana pagaba en 1913 el 74.5% de derechos de aduana, mientras que las hilazas tenían un 10 o 15%. El Correo Liberal 30 de septiembre de 1924, e *Historia de las leyes*, t. 26 bis, p. 118, cit. por Ospina V.L. *Industria y...* p. 368.

“muelen derechos de aduana” para obtener harina, en cuyo proceso los costos son superiores a los que asume por la misma actividad una empresa extranjera. Lo anterior implicaba dos cosas: en primer lugar, que las hilazas no constituían una materia prima como se pretendía que lo fuera ya que el 75% de su valor total correspondía al trabajo y ganancias de obreros y empresarios extranjeros (labores de limpieza, desgrase, teñido e hilado del algodón), mientras que al trabajo nacional se le permitía una escasa participación del 25% restante necesaria en la confección de las telas, lo que significaba que, aunque en forma intencional se quería estimular a las fábricas procesadoras de productos manufacturados, en realidad se facilitaba la conversión de las subvenciones estatales a la industria textil en ganancias de cinco o seis empresarios textiles al tiempo que se sacrificaba una buena porción de los ingresos de aduana al provocar, con las rebajas en las tarifas, disminuciones en las importaciones de las telas de algodón. En segundo lugar, el Ministro había apoyado sus argumentos en datos sobre los ingresos aduaneros del año anterior comparados con los derechos de aduana, sobre las frustradas importaciones de manufacturas en el mismo año, así:

Derechos de importación que pagaron 900 mil kilos de hilazas para producir igual cantidad de telas en el país	\$ 38.000
Derechos de importación que hubiesen pagado estos 900 mil kilos de telas si no se hubiesen producido en el país	\$ 550.000
Diferencia que significa pérdida fiscal y ganancias para empresarios privados	\$512.000

En consecuencia, y persiguiendo las enormes utilidades que generaba el negocio de procesar estas manufacturas extranjeras prácticamente exentas de derechos, se crearon en Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena artificiosas y falsas fábricas de textiles que protegían un puñado de fabricantes nacionales y un gran número de empresarios extranjeros a costa de la extinción del cultivo de algodón en las regiones de Santander y Nariño que tradicionalmente habían suministrado la materia prima para las fábricas de textiles nacionales que de cierta manera eran más naturales.

La propuesta del Ministro consistía en mantener altos derechos tanto sobre las telas importadas como sobre las hilazas a fin de estimular el desarrollo agrícola y la demanda así como el de incrementar los ingresos fiscales.

Lo propio ocurría en la segunda década del presente siglo respecto a los gravámenes a las manufacturas de cuero (calzado) y el desgravamen a las materias primas (cueros) perjudicando a los curtidores nacionales ya que unos pocos empresarios montaron modernas fábricas de calzado empleando materia prima importada desestimulando las tenenrías nacionales.

1916: (Ley 78): Aumento en las tarifas sobre hilazas.

1919: Se atacaba el proteccionismo, no por sus bondades sobre el sector industrial, sino porque el sistema aduanero se había venido configurando con el ánimo de procurarle ingresos al tesoro nacional (Comentarios del Ministro de Hacienda librecambista de 1919 Esteban Jaramillo, para quien la protección “desviaba la producción de sus canales naturales y fomentaba la producción artificial”³¹).

1920: (Ley 93): Aumento en las tarifas sobre hilazas: se obliga a las empresas indirectamente a consumir materias primas nacionales, aunque no se prohíbe la importación de algodón. Se crean los departamentos de hilados en las grandes fábricas de textiles.

Durante los años veinte se podía fácilmente llegar a la conclusión, que se había logrado, a través de sucesivas experiencias, establecer un amplio margen entre las tarifas arancelarias aplicadas a los productos elaborados (manufacturas) y las de materias primas como requisito indispensable para llevar adelante una exitosa política proteccionista.

3. EL DESDEN POR LA ARTESANIA

La protección arancelaria a que hemos hecho referencia no se aplicó ni directa ni indirectamente a la manufactura tradicional que abastecía un mercado rural como el de alimentos, loza doméstica en cerámica o arcilla, bebidas o tejidos sino a nuevas y potenciales empresas que satisficieran un mercado urbano. El propósito de “fomentar la riqueza pública” de manera democrática no se cumplió, y por el contrario, aquella errada política librecambista permitió la destrucción de la artesanía local y su reemplazo por producción ultramarina ya que al permitirse la

31. JARAMILLO, Esteban. La Reforma Tributaria en Colombia, 1918, p. 110 y del mismo autor ver también: Tratado de Hacienda Pública.

libre importación de manufacturas industriales o la asignación a las mismas de bajas tarifas arancelarias se desfavoreció la producción artesana tradicional cuyo valor era calculado en 1810 en el 133% de las importaciones, en 1830, en el 50%, en 1845 en el 200% y en 1870 en un 300%. Desde mediados del siglo, el mercado de bienes artesanales se redujo desde 20 hasta 8 millones hasta 1865, aunque después de 1885 aumentó y volvió a adquirir los niveles de 1850, mientras que el laboral que en 1870 representaba el 26% de la población económicamente activa, se redujo de 306 mil a 206 mil entre 1870 y 1925.

Desde un comienzo se pretendió desestimular las actividades manufactureras tradicionales y orientar el trabajo nacional hacia la producción agrícola en forma exclusiva porque la tecnología rudimentaria impedía el avance industrial ya que se producía a mayores costos comparativos internacionales y además no era necesario que el país se dedicase a producir artículos que en el exterior se fabricaban con maquinaria moderna, sino a producciones que tuviesen amplia y ventajosa demanda dentro del mercado mundial (el algodón en 1830 por ejemplo). Según el empresario inglés Guillermo Wills, sería imposible iniciar un desarrollo industrial dentro de precarias condiciones técnicas porque el país no estaba suficientemente poblado para que por exceso y migración de población agrícola, se generase un desarrollo industrial urbano, lo que significaba esperar y retener el proceso de industrialización para que se diesen aquellas condiciones ideales³².

Las ideas de Wills tenían los mismos propósitos que las de Florentino González veinte años adelante: éste manifestaba a mediados del siglo que debería desaparecer nuestra preocupación por la industria ya que ésta jamás lograría competir con la europea, y resignarnos a exportar las materias primas en cumplimiento de la ley de las ventajas comparativas y de la división internacional del trabajo, problema que iría a ser una constante a nivel latinoamericano y al que acertadamente llamaría Luis Ospina "el complejo colonial"³³.

32. WILLS, Guillermo. Observaciones sobre el comercio de la Nueva Granada con un apéndice relativo al de Bogotá, Bogotá, 1831.

33. OSPINA, V.L. Industria y... p. 209. Wills Guillermo, Causas de las consecuencias. Bogotá, 1853.

4. LA POLITICA FISCAL

En esta materia el pensamiento de la clase dirigente republicana difícilmente podía apartarse de la concepción librecambista predominante: el Estado sería el mecanismo que podría eliminar los obstáculos que se oponían al libre desarrollo de la empresa privada y el gobierno no debería sino adecuar unos impuestos a sus necesidades fiscales³⁴.

El sistema tributario colonial estaba organizado con base en múltiples tasaciones indirectas sobre productos de consumo local que hacía fácil —dada su relativa carestía— la introducción de productos importados que estaban en competencia con los bienes nacionales, y en 1850 tal situación fiscal permanecía inalterada con respecto a la de 1810.

El impuesto directo fue propuesto en el congreso de Cúcuta de 1821 por José María del Castillo y Rada pero no pudo ser puesto en práctica sino hasta en mayo de 1841 por una sola vez y en julio de 1842 por dos veces habiéndose suprimido en marzo de 1844 hasta que volvió a ser mostrado como bandera en la administración de José Hilario López; y establecido en 1850 como contribución directa destinada a financiar los déficits fiscales, cobrado a todos los ciudadanos que tuviesen entre 18 y 60 años a través de tarifas proporcionales a las fortunas personales urbanas, rurales e industriales. La idea del impuesto único, creó un “vacío rentístico” ya que no tenía una base catastral para cuantificar la riqueza inmueble, a pesar de lo cual se impuso en algunas provincias pobres como Chocó, Vélez y el Cauca y en Boyacá se materializó manteniéndose intactas las demás contribuciones indirectas, por lo que no pasó de ser “un desgraciado ensayo”³⁴.

La nación cedió a sus provincias, con el objeto de descongestionar la administración central, parte de sus rentas en una cuantía aproximada de 600.000 pesos correspondientes a los recaudos obtenidos en los impuestos a las ventas cobrados al aguardiente, los diezmos, los quintos y los derechos de fundición, los peajes de provincias, las hipotecas y registros, los derechos de sello y título³⁵ mientras que a la nación le corres-

34. CASTILLO Y RADA, José María del. Memoria de Hacienda de 1823 y 1826. cit. por Nieto L. E. Economía y ... p. 50.

34. CUERVO, Rufino. Memoria de Hacienda de 1843, cit., por Parra, Aquileo. Memorias 1825-1875, ed. Fascimular Incunables, Bogotá, 1982, pág. 133.

35. Artículos 14 al 17 de la Ley del 20 de Abril de 1850, Nieto A. L. E. Economía y Cultura... p. 106 y 107.

pondieron los derechos de aduana sobre importaciones únicamente, correo, amonedación, papel sellado, salinas, descuentos sobre sueldos a empleados nacionales, intereses, arrendamientos o ventas sobre bienes muebles e inmuebles, multas y ganancias sobre las inversiones en vías de comunicación. En ese mismo momento la nación impulsaba una reforma aduanera de carácter fiscalista que tendía a compensar los ingresos nacionales deteriorados por la supresión del monopolio del tabaco decretado durante la primera administración de Mosquera a mediados del siglo pasado³⁶.

Las provincias al reglamentar el destino de sus propios ingresos y acomodar unos gastos a las necesidades públicas, desarrollaron obras importantes en sus respectivas localidades como por ejemplo logrando una mayor diligencia de los correos provinciales, impulsando en forma decidida sus vías de comunicación intrarregionales y llegando casi a cuadruplicar sus gastos en instrucción pública³⁷.

Las aduanas como sustituto de la tributación directa

Al no ser posible instrumentalizar en el país un impuesto directo, le correspondió a las rentas de aduana reemplazar el inoperante sistema tributario directo. Por este motivo, mantendrían —durante el resto del siglo XIX— una tendencia a aumentarse en virtud de que era el recurso que el gobierno podía más fácilmente disponer porque lo tenía más a la mano, pero sin que esto signifique que no existiesen otros rublos sobre los cuales pudiera establecer una buena fuente de ingresos³⁸.

En los años 1830, aquellas representaban entre un 30 y un 35% del total del ingreso fiscal; en 1841 ya era del total referido y en 1875 eran

36. HELGUERA J., León. *The First Mosquera administration in New Granada 1845-1849* y Galindo Aníbal. *Recuerdos Históricos*.

37. En el año fiscal de 1849-1850, anterior a la federalización fiscal, el presupuesto nacional asignaba 77.016 reales para instrucción pública, mientras que con la contribución directa reglamentada por las Cámaras Provinciales, esta partida superó los 274.000 reales. Murillo Toro Manuel, *Memoria de Secretaria de 1851*, citado por Nieto A. L. E. *Economía y Cultura...* pág. 113.

38. El Ministro Británico en Bogotá, William Turner informaba al Lord Palmerston en 1836 que en el país no existía ningún impuesto directo “al menos que el de timbre pueda ser considerado como tal”.

Deas Malcom. *Los problemas fiscales en Colombia durante el Siglo XIX en: Fedesarrollo. Ensayos sobre Historia Económica Colombiana*, Editorial Presencia, Bogotá, 1980, p. 143.

del 72%. Este carácter ascendente de los ingresos de aduana se vio influenciado por el aumento progresivo de las tarifas a las importaciones, explicable en términos de que una variación no provocaba efectos representativos sobre las importaciones de bienes de consumo dada la inelasticidad o cierta inmunidad de la demanda a las variaciones de los derechos de importación que afectaba en forma drástica y directa los ingresos fiscales, los cuales sí sufrían los cambios en las tarifas arancelarias. Así, no pueden éstas ser consideradas como instrumentos efectivos de la política económica ni tampoco a la política aduanera considerarla como elemento esencial de protección ya que “primariamente —las tarifas y la política aduanera— tuvieron un carácter fiscalista”³⁹.

Durante el período que va de 1880 a 1920 las rentas de aduana afianzaron su patrón tradicional: continuaron dependiendo en su mayor parte (entre un 60 y un 80%) de los gravámenes a las importaciones. La segunda y tercera fuente de ingresos era el monopolio de la sal y las rentas del tabaco que representaban un 20% cada una del total de los ingresos estatales, a finales del siglo pasado, proporciones que fueron cediendo su sitio a las rentas de aduana las cuales llegaron a ser máximas en 1913 (80%)⁴⁰. Los demás ingresos estaban representados por las rentas de licores que comenzaron a generar unos \$150 mil anuales desde su descentralización a mediados de siglo XIX: las rentas de los ferrocarriles, los impuestos a la renta y las regalías petroleras.

La mayoría de las provincias abolieron de su estructura tributaria los diezmos que se habían descentralizado en 1856 y después de esta fecha la sustituyeron con la contribución directa: en Cundinamarca por ejemplo en ese mismo año se adoptó el sistema catastral que sólo se llevó a la práctica en forma rudimentaria y parcial entre 1862 y 1867, práctica que se convirtió en un fracaso total puesto que de los \$100.000 pesos estimados para éste último año sólo fueron recaudados 24.235 por concepto de impuesto directo a las propiedades raíces⁴¹.

39. DEAS, Malcom. Los problemas fiscales... p. 146.

40. En 1904 la nación tomó algunas rentas de los departamentos, pero se las devolvió en 1908. En 1913 las rentas de aduana disminuyeron del 80 al 70%. Ospina V.L. Industria y... p. 349 y 350. Sobre ingresos y gastos se puede consultar también; Groot, Francisco. Asuntos fiscales y económicos, Bogotá, 1894 p. 70. Rivas Groot José María. Páginas de la Historia de Colombia y Uribe Uribe Rafael. Los Problemas Nacionales. Bogotá, 1910.

41. DEAS, Malcom. Los problemas fiscales... pág. 151, 152.

Alrededor de 1875 los nueve estados federados mantenían una estructura impositiva escogida por ellos que en orden de importancia eran los derechos de degüello de ganado, las rentas de licores, las contribuciones directas, los impuestos al consumo y los peajes. El gobierno central había cedido en favor de los estados algunas rentas en cuantías superiores a los que éstos recaudaban efectivamente, por lo que los gobiernos seccionales presionaron bajo diferentes circunstancias políticas para que el gobierno central otorgara subvenciones constantes⁴².

Las rentas del país en 1870 eran inferiores a todas las de los demás países de América Latina a excepción de las de Honduras puesto que los impuestos nacionales recaudados no llegaban a ser ni siquiera de un peso per cápita⁴³ y en 1883 la estructura tributaria continuaba siendo la más baja de los 18 países latinos ya que mientras por ejemplo Venezuela, México, Perú, Ecuador, Guatemala, Salvador, Argentina y Brasil tenían ingresos per cápita que oscilaban entre \$30 y \$10 pesos, Colombia no alcanzaba a los \$2 pesos, es decir, cada argentino pagaba cinco veces más impuesto que cada colombiano. Además la relación entre ingresos y gastos estaba en permanente desequilibrio.

La regeneración es un período de incontrovertible reacción conservadora, sin mayores innovaciones financieras —aparte de la implantación del dinero de curso forzoso— y fiscales: los impuestos per cápita continuaron siendo los más bajos de América Latina y la tendencia a mantener persistentes déficits fiscales se mantuvo durante las dos últimas décadas del siglo XIX. Aún durante la primera del presente las rentas per cápita bajaron y el desequilibrio entre ingresos y gastos continuó siendo la modalidad si se le compara con las 20 repúblicas suramericanas.

42. DEAS, Malcom. Los problemas fiscales... pág. 155.

43. GALINDO, Aníbal. Anuario Estadístico de Colombia, 1875. Bogotá. Parte 3 sección 7, Comercio Interior, p. 148-153 cit. por Deas Malcon. Los problemas fiscales... p. 160.