

HISTORIA Y ESPACIO

REVISTA DE ESTUDIOS HISTORICOS REGIONALES

EL SISTEMA FISCAL DE 1830 A 1870

Luis Valdivia Rojas
Profesor
Departamento de Historia
Universidad del Valle

INTRODUCCION

En el presente estudio de la historia fiscal, hemos querido mostrar algunos aspectos no solo pertinentes al tema sino también generales de la historia colombiana del siglo XIX, entre ellos el rol del Estado. Hemos considerado como parámetros de medición de la historia económica fiscal los aspectos siguientes: la estructura de rentas y gastos de 1850; el desequilibrio permanente entre ingresos públicos y gastos; la distribución territorial de ingresos y gastos y la política fiscal en relación al período de transformaciones que se vivió en el siglo XIX.

Este trabajo se esfuerza por presentar algunas relaciones sincrónicas, necesarias para comprender los estados de equilibrio fiscal. Pero de manera fundamental, como es propio en un trabajo de naturaleza histórica, hay aquí un esfuerzo por comprender y presentar el problema fiscal como aspecto central de un proceso de transición en la formación socio-económica colombiana.

Este trabajo se apoya en el análisis de cifras oficiales tomadas directamente de informes oficiales, de estudios contemporáneos del siglo XIX (A. Galindo, S. Camacho R.) y, en menor medida, de estudios actuales. Las fuentes numéricas de este período son vistas con numerosas reservas por algunos investigadores, sin embargo, nos parece que las deficiencias debidas a defectuosos procedimientos y a aparatos administrativos poco eficaces, no anulan la utilidad de estas cifras en cuanto a proporcionar las características básicas y órdenes de magnitud en el problema fiscal.

Finalmente, cabe agregar que, las cifras utilizadas deben entenderse como valores nominales. La posibilidad de presentar valores reales aparece como una tarea imposible dada la carencia de datos de precios que hubieran permitido calcular índices deflactadores confiables.

1. La estructura¹ de las rentas en la primera mitad del siglo XIX.

Una primera observación es de naturaleza cualitativa y se refiere a la composición de las rentas en este período. Las rentas públicas tenían origen en un sistema impositivo básicamente "colonial"²: impuestos como el de diezmos, que afectaba la producción agrícola y pecuaria; el quinto, que gravaba la minería del oro; la alcabala, que afectaba al comercio; los impuestos de aduanas, que gravaban las entradas y salidas de mercancías; de papel sellado y registros, que afectaban los servicios; de peajes y pontazgos, que afectaban los flujos de productos, y los monopolios de tabaco, sal y aguardiente, que controlaban la comercialización; eran todos rubros que habían pasado de la administración estatal colonial a la administración republicana, sin mayores cambios.

Este sistema impositivo permaneció intacto hasta 1850 pues se sabe que habían fracasado los intentos por introducir cambios; entre ellos, una contribución directa, propuesta ya en 1821. Evidentemente, esto se debía a una resistencia manifiesta de las élites tradicionales ante un sistema que llegara a afectar los patrimonios.

¹ Nos acogemos aquí a la definición de estructura, ya clásica, dada por François Perroux en "Pour un approfondissement de la notion de structure", Paris, 1939: Les proportions et les relations qui caractérisent un ensemble économique localisé dans le temps et dans l'espace", cit. por André Marchal: Systèmes et structures économiques ed. PUF. 1969, p. 73.

² La tabla de rentas del Virreinato de la Nueva Granada en un año fiscal (de los precedentes a 1810) contaba entre sus componentes los siguientes ingresos: tabaco 19.2%, aguardiente 12%, sal 2.6%, diezmo 4%, quintos 3.2% aduanas 7.8%, amonedación 6.1%, papel sellado 2.2%, correos 1.4% y pontazgo 0.2%, del total de rentas. Proporciones calculadas con base en los datos citados por A. Galindo, Estudios económicos y fiscales, Ed. COLCULTURA, 1978, p. 225.

En consecuencia, se mantuvo un conjunto de gravámenes cuya importancia cuantitativa era evidente; en esta condición estaban los ingresos monopólicos del tabaco, sal y aguardiente.

Los responsables políticos y los hombres de ideas renovadoras encontraban límites estructurales a sus acciones. Es dentro de estos parámetros que debe entenderse las acciones que en el campo fiscal adoptó el Libertador Bolívar, quien por razones fiscales reforzó con decretos dictatoriales el control del Estado sobre las rentas.

Rentas brutas nacionales, productos efectivos de impuestos.

R e n t a s	A ñ o s		F i s c a l e s			
	1847 - 48		1848- 49		1849 - 50	
		%		%	%	
Quintos de oro	100.349	3.93	94.430	3.60	75.379	2.57
diezmos*	227.011	8.90	215.246	8.20	236.427	8.06
tabaco	827.352	32.41	826.706	31.50	826.644	28.20
salinas	467.352	18.31	477.116	18.18	468.456	15.98
aguardiente	146.924	5.75	154.725	5.90	170.141	5.80
Aduanas	562.474	22.03	555.367	21.17	687.950	23.40
Intern.						
mercancías	2.892	0.11	4.090	0.15	4.200	0.14
peajes y pontazgos	25.010	0.98	23.380	0.90	22.367	0.76
correo	43.364	1.70	64.309	2.45	124.082	4.23
papel sell.	77.370	3.03	51.770	2.00	80.252	2.74
Hipotecas y registros	17.542	0.69	17.812	0.68	18.868	0.64
censos y alquiler	2.105	0.08	1.936	0.07		
Monedas	37.540	1.50	49.903	1.90	27.831	0.95
bienes nates	7.457	0.30	74.575	2.84	56.370	1.92
rentas varias	4.253	0.17	2.428	0.09		
manumisiones	7.395	0.29	9.232	0.35	132.206	4.51
multas	481	0.02	712	0.02		
TOTALES	2.552.871	100.00	2.623.737	100.00	2.931.175	100.00

* Parte correspondiente al Estado, aproximadamente 25% de la renta decimal.

FUENTE: S. Camacho, R.: "Memorias", Ed. Bedout, Bogotá, s.f., p.149.

Los Impuestos Directos

Parece existir una dificultad conceptual para precisar la distinción entre impuestos directo e indirectos. Algunos investigadores consideran que en el sistema tributario español, los impuestos indirectos afectaban las actividades económicas y los directos, al individuo. En cambio, otros consideran entre las contribuciones directas no sólo el tributo indígena sino también al diezmo que gravaba la producción agrícola.

Según un observador británico (cit. Deas 1980:143) que escribía desde Bogotá en 1836: "es un extraño espectáculo ver un pueblo tan endeudado y tan libre de impuestos como éste, porque no existe actualmente en el país un solo impuesto directo...".

Para definir un criterio digamos que, los impuestos directos afectaban la producción y el comercio; los impuestos indirectos afectaban el consumo de productos y los servicios (correos, papel sellado, registros).

Para el Secretario Castillo y Rada (cit. Galindo 1978: 139): "Los impuestos directos igualan a los ciudadanos en la contribución... y esta igualdad no es grata ni provechosa a ciertos hombres, que acostumbrados a no hacer desembolsos en beneficio de la República, quieren sacar todas las ventajas de la independencia, dejando todas las cargas a la clase que nunca pudo evitar las contribuciones y sobre la cual pesaron cruelmente las indirectas". (Memoria de 1823).

Cabría agregar que si la imposición directa encontraba sus límites estructurales en las condiciones sociales y políticas de este período; también los encontraba en las condiciones de la economía. En efecto, para A. Galindo (1978: 139), es a medida que se desarrolla la riqueza y la población; a medida que crece la diversidad de profesiones; a medida que por la división del trabajo se incrementan rentas y capitales; a medida que la tierra crece en valor; que el legislador puede ir profundizando el impuesto directo (1874).

Durante este período no sólo se mantuvo una composición fiscal "colonial" sino que se acentuó aún más el carácter fiscal definido en la segunda mitad del siglo XVIII; esto es el de ser una fiscalidad apoyada básicamente en los monopolios estatales. En la década de 1840, los monopolios de tabaco, aduanas y aguardiente, constituían más del 50% de los ingresos públicos. En realidad, el monopolio era un sistema que operaba en dos sentidos, sobre la producción y sobre el consumo: de un lado, controlaba la producción imponiendo a los productores un precio de compra a cambio de concesiones de siembra, y de otro lado, monopolizaba las ventas fijando precios al consumo que llegaban al 150% con relación al precio de compra. Los impuestos que gravaban directamente la producción, el quinto a la minería del oro y el diezmo agropecuario, sólo aportaban alrededor del 10% de los ingresos⁴.

Considerando que los monopolios eran fundamentalmente un gravamen al consumo, se puede decir que este sistema impositivo indirecto afectaba menos a los que poseían patrimonio que a los que no lo poseían. En conjunto los gravámenes al consumo de tabaco, aguardiente, sal y de servicios (correos, papel sellado, registros) alcanzaban el 50% de los ingresos públicos.

Esta estructura de los ingresos públicos, es reveladora de la persistencia de relaciones del pasado y de una incapacidad de transformación durante este primer período de vida republicana. Sin embargo, cabe preguntarse, había realmente una decisión de transformación? La respuesta es negativa si se atiende al peso que tenían los sectores más tradicionales en la conducción política. Las transformaciones en la pro-

⁴ Durante la colonia los gravámenes a la producción fueron constantemente rechazados y a menudo se logró rebajarles. Por ej. el "quinto" (20%), impuesto en 1504 al producto neto del oro; era solo una proporción del 3% a fines del siglo XVIII. Las reformas borbónicas que imponían diversos pesos a la producción y al comercio, tuvieron como respuestas las revueltas antifeiscales: en 1765 en el Valle, en 1781 de los pueblos de Santander y en 1800 de Túquerres. Durante las primeras décadas de la república y en plena vigencia del diezmo eclesiástico, los productores habían logrado que las nuevas plantaciones de cacao, algodón, café y añil, se eximieran de este gravamen.

ducción, en la organización comercial y empresarial eran todas condiciones necesarias para un cambio profundo en la vida económica del país, pero éstas no llegaron antes de 1850⁵.

Es hacia mediados del siglo que llegan nuevas ideas económicas a la conducción del Estado; estas tendrán efectos profundos en la vida económica y por supuesto en la fiscalidad nacional. Se trataba de la teoría de las ventajas comparativas en el comercio internacional, con ella se justificaba la incorporación al mercado exterior como exportadores de productos primarios⁶ (proceso que, por lo demás, fue general a todos los nuevos estados hispanoamericanos).

Desde 1846 había comenzado, el que sería un progresivo proceso de desmonte del monopolio estatal del tabaco de exportación; a partir de aquí los empresarios privados tomaron el control de las siembras y venta. Esto significó también el desmonte progresivo de las rentas del tabaco percibidas por el Estado, se esperaba recuperar estos ingresos con el incremento en la producción y la exportación. El lento declinamiento de las rentas de tabaco a fines de la década de 1840 y el tímido incremento en la renta de aduana, muestran el comienzo de una fase de transición.

Por sobre esta composición fiscal, apoyada en condiciones sociales y económicas sin ningún dinamismo, se esperaba que el comercio exterior generara importantes ingresos. Sin embargo, las condiciones de Co-

⁵El historiador J. M. Restrepo: *Historia de la Nueva Granada 1832-1845*, V. I., p.50.; describía así el ambiente económico de 1833: "había por doquier una desconfianza perniciosa para toda clase de empresas; faltaban los capitales y por el interés del dinero se exigía un 2% y 3% mensual".

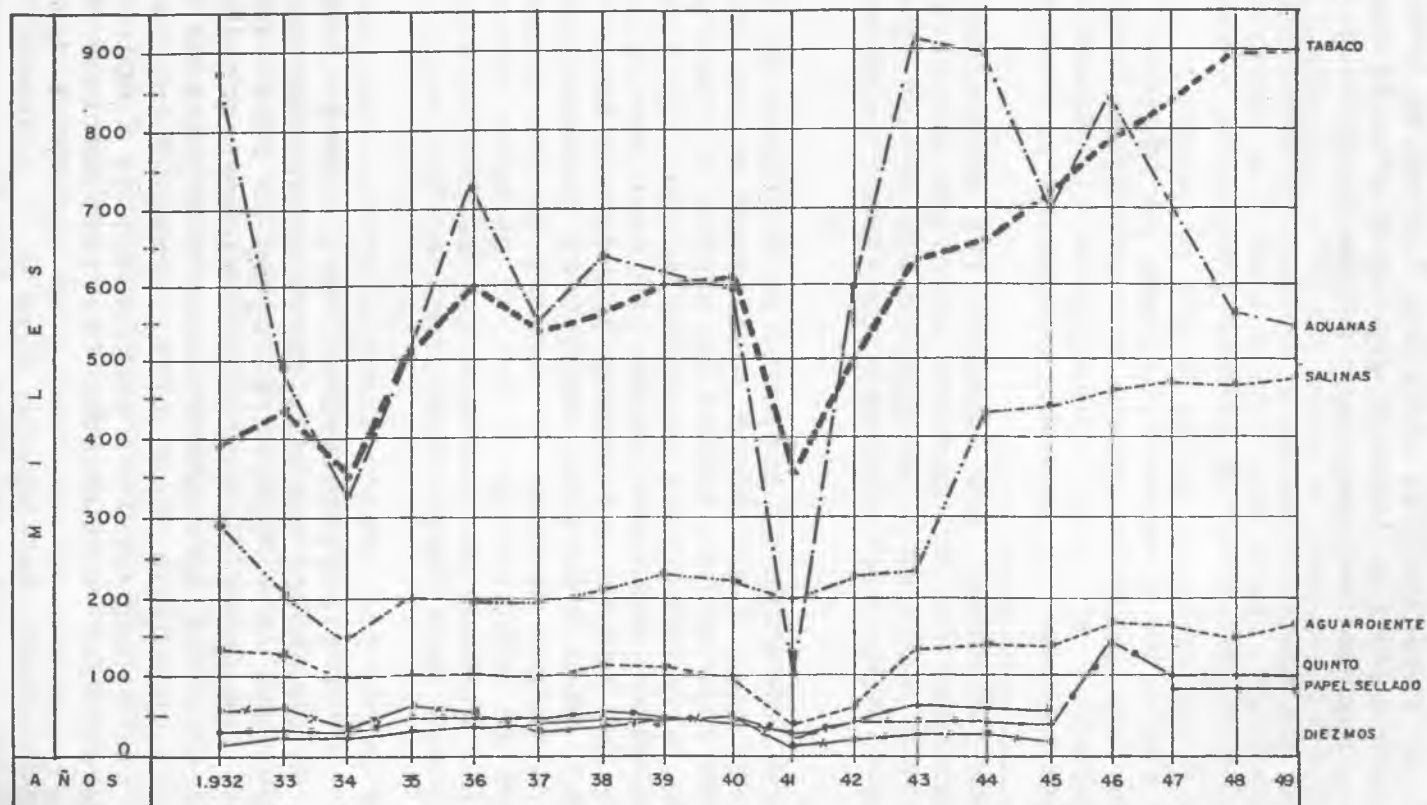
⁶En 1847, el Secretario de Hacienda escribía en su Memoria al Congreso que: "En un país rico en minas y en productos agrícolas, que pueden alimentar un comercio de exportación considerable y provechoso, no deben las leyes propender a fomentar industrias que distraigan a los habitantes de las ocupaciones de la agricultura y minería, de que pueden sacar más ventajas". Citado por A. Galindo, op. cit. p. 154.

A pesar de que se abrían las puertas a una mayor explotación de los recursos naturales (expresada en las concesiones y ventas de tierras baldías y en la permisión para la explotación de los bosques) los ingresos por bienes nacionales fueron insignificantes.

lombia en este caso no eran tan ventajosas como podían ser las de otros países latinoamericanos; su condición de país secundario en este campo no le permitía sino ingresos modestos⁷. A esto habría que agregar que la conflictiva situación política, que se expresaba en continuas guerras civiles, trastornaba temporalmente la producción y el transporte y no favorecía una estabilidad en las rentas. Por el contrario, se observa una gran variabilidad especialmente en los sectores manejados directamente por el Estado (aduanas, tabaco y salinas); esto se debía, sin duda, a la movilización de recursos que debía hacer éste en los momentos de crisis (por ejemplo las guerras civiles).

⁷ Según S. Camacho, *op. cit.* p. 160: "nuestros recursos fiscales... son la mitad de los del Salvador, la tercera parte de los ingresos de México y Nicaragua; la cuarta parte de los de Venezuela, la quinta de los de Chile, la sexta de los de Costa Rica y de la República de Argentina y la duodécima de los del Perú; Guatemala tiene 50% más de rentas que nosotros; el Ecuador 20% y Bolivia 10%...

FLUCTUACIONES DE LOS PRODUCTOS BRUTOS DE RENTAS, 1832-1849



En esta gráfica se muestra que, no obstante los márgenes de error probables en los datos y las descordinaciones de los diferentes aparatos del Estado, las rentas reproducen fluctuaciones cuyos años principales de crisis son los mismos. En este período hubo dos situaciones de crisis frente a las cuales el conjunto de las actividades se muestran sensibles: primero, solamente hacia fines de 1832 termina el conflicto armado con el Ecuador que trastornó el sur de Colombia y a partir de este mismo año la Nueva Granada empezó su reorganización como estado ya separado de la Gran Colombia; esta reorganización administrativa del estado cubre, entre otras, a las aduanas. Segundo, la guerra civil de 1839-41 dio pretexto a levantamientos de caudillos regionales contra el poder central.

Las rentas de aduanas parecen particularmente sensibles a los conflictos armados, sin embargo, las reorganizaciones administrativas y las discusiones parlamentarias en torno a los aranceles seguramente influían en el funcionamiento de las aduanas. Considerando las advertencias de Galindo sobre los márgenes de error⁹, es probable que la crisis del período 1839-41 no fuera tan profunda; la liberación de la producción del tabaco para la exportación produce contrariamente un descenso en la renta de aduanas y ello por la reforma que se decreta en el sistema de tarifas de 1847.

La renta de tabaco mantenida bajo el control del Estado, es otra de las que aparece más sensible a los conflictos que el mismo estado resolvía acudiendo a los ingresos públicos; la renta de salinas había sido entregada a contratistas desde 1837; ésto implicó según algunos analistas (S. Camacho), tras pasar a particulares una parte de las utilidades; la producción de oro y la exportación de oro eran actividades que en valor representaban el 70% de las exportaciones pero su aporte a las rentas era insignificante.

⁹ En un texto explicativo del material estadístico (III, 1874) Galindo aclara que: el producto de aduanas podría aumentarse hasta en un 10% pues en los cálculos faltan algunas aduanas subalternas o algunos meses en las principales; las rentas de salinas tienen un margen de error no superior al 5%; los datos sobre el tabaco tienen el mayor grado de exactitud que puede obtenerse. El diezmo hasta 1845 corresponde a la fracción del Estado, que según el autor sería aproximadamente un 25% del total de la renta líquida. Los datos de 1842-43 aparecen incompletos por estado de guerra.

2. Rentas y Gastos y la Descentralización de 1850

Durante la segunda mitad del siglo, desapareció ya el tabaco como fuente de ingresos¹⁰; el rubro de aduanas pasó a ocupar el puesto más importante. En efecto, mientras que en los años fiscales inmediatamente anteriores a 1850, éste representaba sólo un porcentaje algo superior al 20%; en la década del 70, siguiendo la expansión exportadora sube a una proporción superior al 50% de las rentas. Las otras rentas, manejadas por el gobierno central, no mostraron un incremento significativo; por el contrario, estuvieron sometidas a fluctuaciones causadas parcialmente por los conflictos civiles que se dieron en este período.

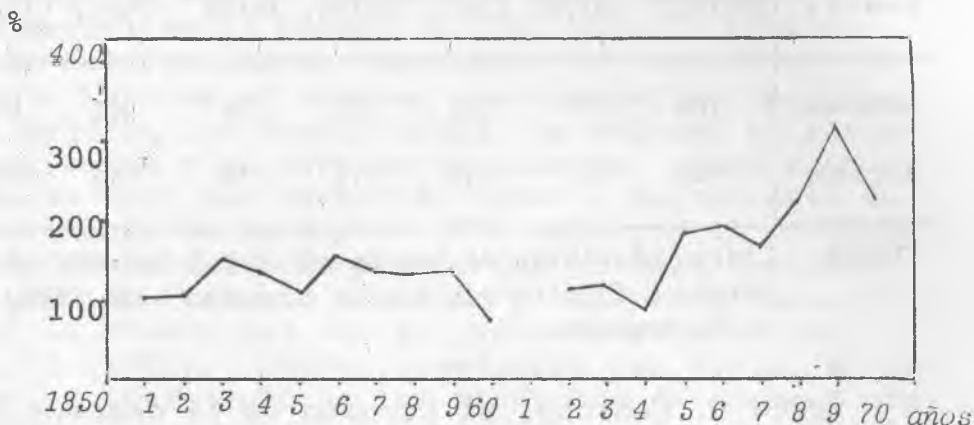
TABLA : Evolución de índices del producto bruto de Aduana (1850: 100).

Años	Indices	Años	Indices
1850	100	1861	-
51	103.2	62	113.8
52	103.9	63	120.7
53	153.4	64	92.5
54	137.8	65	194.6
55	110.2	66	199.7
56	159.7	67	167.1
57	142.5	68	224.7
58	135.9	69	318.6
59	137.1	70	229.3
60	74.7		

FUENTE: Índices calculados sobre datos oficiales de la Hacienda Pública, tomados de Estadísticas Históricas, 1975, p. 168.

¹⁰ En el año 1848 la Legislatura decretaba la libertad de siembra y venta. A la vez imponía gravámenes, al cultivo de 10 reales cada 1.000 matas y a la exportación de 20 reales el quintal. En 1849 se redujeron a la mitad ambos impuestos y finalmente la ley del 26 de mayo de 1850 los eliminó. Según A. Galindo (op. cit. p. 170) ambos impuestos afectaban al producto en un 23.3% (el de siembra, en un 6.6%). Por su parte, el Director General de Ventas informaba al Ejecutivo en 1850 que: el impuesto de siembra era el más gravoso pues debía pagarse aún en caso de pérdida de la cosecha y que era pagado por el "pobre cultivador y no el rico comerciante".

Fluctuaciones de los productos brutos de aduanas 1850-70.



El paso de medio siglo, es el paso de una coyuntura (La "Revolución de medio siglo"), que abre las puertas a la liberalización económica y social del país. En el campo fiscal, ésta implicó descargar al gobierno nacional de algunas de sus responsabilidades en favor de las regiones; la descentralización de rentas y gastos públicos, cedía a favor de las provincias los rubros de diezmo, aguardiente, hipotecas y registro, peajes, quintos y fundición de oro, papel sellado y rentas varias. En los hechos esto significó abolir, por medio de las cámaras provinciales, impuestos como el de aguardiente y diezmo, como en efecto ocurrió; por su parte el gobierno central mantuvo las rentas de aduana y salinas, bienes nacionales, correo, entre otras. Según la nueva distribución, el gobierno se descargaba de alrededor de un 20% de sus rentas (medidas en el año fiscal 1849-50)¹¹; sin duda era una proporción tolerable, más aún si algunos de los impuestos cedidos debían desaparecer. Como contra partida, se esperaba cubrir este faltante y la renta de tabaco (el 30%) con los ingresos de aduanas; efectivamente, la aduana logró cubrir el porcentaje (aproximadamente el 50%) que antes habían representado en conjunto las rentas cedidas y el tabaco.

¹¹ Según Galindo las rentas cedidas eran \$523.723 y los gastos descentralizados \$356.155. Estas cifras, serían en el año fiscal 1849/50, una proporción del 18% de las rentas y del 12% del presupuesto de gastos, respectivamente.

Índices de expansión de las rentas (1851-52:100)

Rentas	1851/52	69/70	72/73	73/74	74/75	76/77	77/78
Aduanas	100	220	359	337	276	300	540
Totales	100	212	357	313	230	292	499

FUENTE: Cifras absolutas de las Memorias del Secretario del Tesoro y Crédito Público al Congreso, año 1873, 76 y 79. Bogotá.

Según S. Camacho, el proceso de la descentralización era necesario para el manejo racional de los asuntos público, el gobierno central estaba abrumado por la carga que significaba atender intereses nacionales y municipales¹².

La descentralización dejaba al Estado con unas rentas no cedidas que representaban en el año fiscal 49/50 aproximadamente el 50% (considerando que se perdía la renta de tabaco, un 30% y pasaban a las provincias un conjunto de otras rentas que representaban el 20%). Esta reducción era considerable en relación a los gastos del Estado; en una gruesa aproximación el gobierno central debía hacer frente, al momento de la descentralización (abril de 1850), a un 50% de los gastos presupuestados pero sin considerar los pagos por la deuda pública también bajo su responsabilidad¹². En este mismo presupuesto de gastos de 1849/50 se consideraba el pago por intereses de \$513.159¹³, es decir, un 15% más de los gastos presupuestados. De tal manera que, en nuestra gruesa aproximación, los gastos subían al 65%. El equilibrio de la balanza de pagos tampoco se logró con la descentralización; en efecto, durante la segunda mitad del siglo esta situación continuó. La verdad es que se había buscado

¹² S. Camacho R., *Op. cit.* p. 162

¹³ Dentro de la deuda pública, la deuda externa era particularmente pesada para el fisco colombiano. Esta deuda provenía de antiguos préstamos hechos a los independentistas más otros efectuados en 1822: 10 millones y 1824: 23.7 millones. Según A. Galindo el servicio de la deuda era particularmente gravoso por cuanto la capitalización de los intereses duplicaba el capital prestado. A. Galindo, *op.cit.* p. 252.

¹³ De esta cantidad el 40% correspondía a intereses de la deuda exterior. S. Camacho R., *Op. cit.* p. 153.

el equilibrio fiscal con el incremento de los productos de rentas y, en este sentido, las reformas realizadas no habían tenido los efectos esperados. Por ejemplo, en la década del 30, bajo la administración del Presidente Santander, se realizó una importante reforma al sistema administrativo con vistas a mejorar los rendimientos; se reformó el sistema de aduanas y el estanco de tabacos. Para este último se creó una Dirección General dependiente de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, el producto líquido de la renta de tabaco fue no solo variable sino también bastante modesto y solamente hacia fines de la década del 40, el producto alcanzó los \$313.011 (1849). Ahora, a mediados del siglo, se esperaba un incremento de los productos de aduanas que, en efecto, se produjo: los productos líquidos fueron superiores al millón de pesos en las décadas siguientes a 1850¹⁴. Se creía que la reforma descentralizadora y las reformas administrativas permitirían llegar al buscado equilibrio fiscal; con todo, los resultados fueron débiles, el problema no estaba tal vez en las reformas por eficaces que ellas fueran sino que estaba en las transformaciones del sistema. La conflictiva situación nacional por las continuas guerras civiles y las recurrentes reorganizaciones pesaron de manera acumulativa sobre la acción del Estado, llevándolo a un desequilibrio casi permanente a lo largo del siglo XIX¹⁵.

¹⁴Hasta aquí, hemos hecho abstracción del factor externo; es evidente que las condiciones del mercado exterior influyeron en los niveles alcanzados por las rentas del tabaco de exportación, primero y en las rentas del comercio general de exportación, luego. J. A. Ocampo: *Las exportaciones colombianas en el siglo XIX. Revista Desarrollo y Sociedad*, No. 4, 1980. p. 187.; evaluando el poco éxito del comercio exterior considera como factores internos: 'a) las formas de producción precapitalistas (parcerías), de baja productividad y b) el carácter especulativo de las inversiones de los empresarios, menos interesados en el desarrollo de la capacidad productiva y más en ganancias fáciles. Como factor externo considera: la condición de periférica secundaria, geográfica y financiera, que le creaban a Colombia desventajas competitivas. Según el autor los intervalos de expansión real del sector exportador se pueden reducir tan solo a 20 años y se debieron a coyunturas excepcionales de altos precios.

¹⁵Según Pascal Arnaud: *Estado y capitalismo en América Latina, Los casos de México y Argentina*, Ed. Siglo XXI, 1981, pp.102-103. El origen de los permanentes déficits públicos reside en la ausencia de una mutación coherente del Estado; Ni México ni Argentina lograron superar la discrepancia entre una estructura administrativa heredada y los cambios económicos.

3. Balance de rentas y gastos

Las guerras civiles¹⁶ no solo acumularon para los años fiscales siguientes los gastos militares de guerra sino que también acrecentaron la deuda pública con las contribuciones voluntarias o forzadas impuestas por el gobierno. Después de las guerras de 1851 y 1854, la ley de presupuesto fijaba el presupuesto de los departamentos de guerra y marina en en \$305.355; esto es, un 15% de los gastos ordinarios (en el presupuesto del 49/50 era de 15.9%). Sin embargo, el Estado arrastraba, de los años anteriores, un pasivo por \$2.500.000 que sumados a los gastos corrientes de la ley: \$2.000.000 constituían un desembolso de más de 4.5 millones frente a unas rentas calculadas en 2.1 millones¹⁷. En el momento de la guerra del 76/77 los gastos del departamento de guerra subieron al 39.2% de los gastos nacionales de ese año. De tal manera que el proyecto de presupuesto del 79/80 arrastraba unos gastos de 8.6 millones frente a unas rentas calculadas en 4.9 millones¹⁸. Esta situación de tipo recurrente que ponía en crisis el balance de pagos del Estado, ocultaba una situación menos espectacular pero sin duda importante en la caracterización del Estado. Este era el carácter burocrático creciente del aparato estatal, y que pesaba en los gastos. Los gastos de administración del estanco del tabaco, de sales, además de los gastos generales de la administración de hacienda, aduanas, tesorería y correos, totalizaban más de un millón de pesos, 1.3 exactamente; sobre unos gastos de 3.4 millones para el año económico 48/49, representaban el 38%.

La descentralización de rentas y gastos había descargado al gobierno central del manejo parcial del aparato burocrático; de tal manera que los gastos

¹⁶Las transformaciones de medio siglo y la abolición dio lugar a la guerra de 1851; la guerra de 1854 es una manifestación las pugnas políticas en el período liberal; la guerra del 59/62 es el inicio por la transformación federal del Estado; en 1876-77 se produce la revolución conservadora a la enseñanza laica.

¹⁷Cifras oficiales cit. por G. Arboleda, *Historia Contemporánea de Colombia*, T. IV, Cali, 1933, p. 326.

¹⁸Memoria del Secretario del Tesoro y Crédito Nacional, presentado al Congreso de 1879. Bogotá, Imp. Echeverría Hermanos.

de hacienda, correos, tesorería y bienes desamortizados representaban en los gastos del 73/74 cerca del 20% (se había logrado reducir los gastos de la administración del tabaco). Pero este proceso era lo que su nombre decía "descentralización de gastos"; por lo tanto los Estados de la Unión Colombiana debían asumir los costos de aquélla, así: los rubros de hacienda y correos representaban el 10% de sus gastos. Si a este balance agregamos los gastos de la administración, legislativa, ejecutiva y de justicia, que para la nación representaban el 12.4% y para el conjunto de los Estados el 32.5%; tendremos que los gastos de funcionamiento del aparato de Estado eran desproporcionados frente a los gastos de inversión como obras públicas (caminos) e instrucción pública (escuelas, universidades).

4. Los déficit de la Tesorería

Las rentas nominales de la nación muestran un superávit sobre los gastos; sin embargo, las dificultades financieras del Estado colombiano, se hacen evidentes cuando se revisa la contabilidad de saldos y egresos registrados en Tesorería.

Los presupuestos de rentas presentados por el Ministro al Congreso correspondían a ingresos reconocidos y aprobados por el Congreso y que deberían ser recibidas por el Tesoro Nacional en el año fiscal cumplido. Sin embargo, por lo general en todos los rubros quedaban saldos por cobrar y que se agregaban a las rentas del año fiscal siguiente; por ejemplo, en el año 71/72 quedaron por cobrar en las renta de aduanas saldos que en el año 72/73 representaron el 6%, en las de correos y telégrafos el 4% y en las de bienes desamortizados el 5%. En las de bienes nacionales (tierras baldías y bosques) la proporción se elevaba al 24% y para el año fiscal 73/74 el saldo adicional representó alrededor del 40%.

Esta situación revela la debilidad de la estructura fiscal colombiana que en los hechos reducía los ingresos fiscales en alrededor de 20%.

Contabilidad de saldos, en pesos

1. Saldos por cobrar 1871/72	2. Saldos por cobrar de 1872/73
Aduanas 176.435	Venta bienes
correos 1.049	desamortizados 393.233
telégrafos 1.315	rentas bienes
bienes nales. 18.067	desamortizados 33.396
bienes desamortiz. 1.748	aprovechamientos 678.229
ingresos varios 340	
aprovechamientos 14.777	
TOTAL SALDOS 213.733	1.103.858

3. Balance	
Rentas 1872/73	4.855.559
Saldos p.c. 1871/72	213.733
Total rentas 72/73	5.069.292
Saldos p.c. 1872/73	1.103.858
Ingresos en Tesorería 1872/73	3.965.434

Situación similar ocurría con los gastos, en cada vigencia fiscal la Tesorería arrastraba saldos por pagar que en definitiva aumentan los desembolsos reales que debía hacer la Tesorería Nacional. Por ejemplo, el presupuesto de gastos para la vigencia 1877/78, \$2.864.959, debía adicionar una serie de gastos que significaban una extensión sobre el presupuesto de 30% (para el año 73/74 la extensión de gastos había sido de 38% y para el 74/75, de 16%).

Gastos adicionales de Tesorería

Gastos establecidos en el Presupuesto 1877/78...	2.864.959
Baldo vigencia 76/77	1.289.159
Vigencias expiradas	83.559
Emp. y sumin. volunt.	141.435
Empréstitos de particulares	250.851
Descuentos	1.949
Deuda exterior	93.752
Deuda interior	1.626.560
Otros gastos	218.158
Total gastos adicionales	3.705.426
Egresos de Tesorería	6.570.385

Con estas adiciones la situación real del Tesoro colombiano en estos años de la década del 70 era la siguiente:

Ingresos y egresos reales de Tesorería

Años	rentas	gastos
1872/73	3.965.433	3.523.971 ¹
73/74	3.913.981	3.728.933
74/75	3.346.774	3.124.461
76/77	3.927.804	2.089.823 ²
77/78	6.761.176	6.570.385

FUENTES: Memorias del Secretario del Tesoro y Crédito Nacional presentadas al Congreso, años de 1875-76 y 78-79, Imprenta Echeverría, Bogotá.

¹ En la vigencia 72/73 los gastos adicionales se reducían pues se amortizaba con el pago en bienes.

² Para la vigencia 76/77 no se especificaban gastos adicionales que de hecho se produjeron en el período de la guerra civil.

Este balance nos muestra que la aparente solvencia de los presupuestos se reducía a cantidades insignificantes cuando se revisaba en Tesorería la entrada y salida efectivas de dinero.

5. Distribución territorial de ingresos públicos

La cuestión fiscal fue otro terreno de enfrentamiento entre los centralistas y los descentralizadores, es decir, entre conservadores y liberales. El proceso de organización del Estado había llevado a un progresivo centralismo que, en las décadas siguientes a la independencia, permitió a los sectores de la élite tradicional detener las transformaciones sociales y económicas.

Desde el punto de vista fiscal este centralismo impedía a las provincias y entidades locales el acceso a los recursos del Estado y tener iniciativa en el campo fiscal. Según S. Camacho¹⁹, el funcionamiento legislativo de las Cámaras Provinciales databa de 1820 y 1822, y el de los Consejos Comunes y Cantonales de 1824 y 1835. Eran asambleas puramente consultivas, sin atribuciones propias; fue a partir de estas últimas fechas que se les otorgaron "tímidas facultades para establecer algunos impuestos". Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda por Circular 91 de 1836 aclaraba a las provincias que otras multas que no sean papel sellado deben ir a los fondos provinciales, municipales o comunales²⁰; la ley 6 de mayo de 1834 en su artículo 178 declaraba rentas comunales las provenientes del usufructo de tierras incultas en un radio de 4 leguas (22 kms. aproximadamente) de la cabecera de distrito²¹.

Distribución territorial de ingresos públicos

*Entidad	1838/39	%	1841/42	%	1846/47	%
Comuna	138.471	5.2	98.103	3.9	106.663	3.9
Municipio	94.621	3.5	69.217	2.8	105.960	3.8
Provincia	76.694	2.9	39.315	1.6	146.319	5.3
Nación	2.366.347.	88.4	2.304.255	91.8	2.403.058	86.8
total Nal.	2.676.133	100.0	2.510.890		2.763.000	

FUENTE: J.M. Restrepo, op. cit. pp. 353.388.

* A partir de la nueva constitución de 1832 para la Nueva Granada, la unidad territorial importante fue la provincia; ésta se dividía en cantones donde funcionaban los consejos municipales; finalmente los cantones se dividían en comunas o distritos parroquiales (estas comunas se correspondían con los centros poblados). Según el Censo de 1843 solamente Bogotá y Cartagena se conformaban de 3 comunas.

¹⁹S. Camacho, op. cit., p. 158.

²⁰Archivo Central del Cauca, 1836, pag. 26, Leg. 1, Popayán

²¹Recopilación de leyes, decretos y res. sobre baldíos 1821-1931 Memoria del Min. de Industrias, Bogotá, 1931, pp. 10-11.

Durante la primera mitad del siglo XIX es visible la gran concentración de ingresos públicos, cerca de un 90% era manejado por el poder central. Un desequilibrio tanto más marcado cuando las provincias, primera unidad territorial significativa al interior del país, contaba con ingresos inferiores a los municipales y comunales. Es decir, que el criterio de concentración local se imponía sobre una visión territorial más amplia, digamos regional.

De otro lado, las disparidades entre provincias era enorme; según datos oficiales, provincias costeras como Cartagena y Santa Marta, cuyos puertos constituían importantes plazas comerciales disponían del 22.7% y 12.4% respectivamente, de los \$146.319 de ingresos provinciales totales. Antioquia disponía del 17.9%, el Chocó del 8.1%. Estas eran las áreas de producción de oro y la primera el centro de un dinámico desarrollo. Las provincias donde el peso de las estructuras sociales y económicas tradicionales era en realidad un obstáculo para las transformaciones, los ingresos públicos eran insignificantes: por ejemplo, la provincia de Cauca (Bugá) tenía el 0.7% y Popayán el 1.2% de los ingresos totales.

Estratificación de ingresos provinciales para el año fiscal 1846-47.

Ingresos ¹	No.	Provincias ²
- 999	4	Neiva, Pamplona, Socorro, Túquerres.
1.000-9.999	8	Barbacoas, Buenaventura, Cauca, Mompós, Popayán, Riohacha, Vélez, Veraguas.
10.000-19.999	4	Chocó, Panamá, Pasto, Santa Marta.
20.000-29.999	1	Antioquia
30.000 y más	1	Cartagena
TOTAL	18	

FUENTE: Secretaria de Relaciones Exteriores, Estadística General de la Nueva Granada, Bogotá, 1848

¹ Expresados en reales (el real de plata), peso de plata; impuesto por la reforma monetaria de 1847 del Presidente Mosquera.

² De un total de 22 provincias, solo 4 no proporcionaron datos: Bogotá, Mariquita, Tunja y Casanare.

Sin duda, el manejo centralizado de los ingresos públicos era una manifestación más de las estructuras jerárquicas y autoritarias existentes en este período de la primera mitad del siglo que estaba muy lejos de ser democrático y equilibrado.

De tal manera que la argumentación política de la descentralización de rentas era expresada por el Ministro de Hacienda al Congreso de 1850, así:

Además, este proyecto de descentralización no es solamente un sesgo dado a la situación económica en que nos encontramos; es también un pensamiento político de suma transcendencia. Se trata de connaturalizar el espíritu de libertad por medio del impulso que se da al de localidad o consejo; desembarazar al gobierno de tantas menudencias, que..., ni son bien dirigidas por la autoridad central...²².

Esta decisión política era el golpe

golpe inicial al sistema tributario indirecto. Con todas las dificultades previsibles, falta de registros catastrales y de patrimonio, ineficiencia administrativa, influencia de poderes locales que daban por resultado unos recaudos efectivos muy por debajo de los testimonios²³, y en algunos casos inequitativos. Con todo, imponer la tributación directa, significaba afectar los intereses de los sectores más resistentes y tradicionales. Aún, considerando las dificultades para un recaudo efectivo no se puede olvidar que ésta se imponía en un momento de expansión económica de la agricultura.

En efecto, la contribución directa aparecía como una proporción realmente significativa de las rentas en aquellas provincias donde la propiedad territorial y la actividad agropecuaria eran lo fundamental de la estructura económica: por ejemplo, en Bogotá, Cauca, Mariquita y Socorro.

²² A. Galindo, *op. cit.* p. 175.

²³ Según M. Deas, *op. cit.* pp. 152, 153, 155: la contribución directa se estimó para los estados de Tolima en \$33.000 pero sólo se recaudó \$14.000 en 1865; de Cundinamarca en \$100.000, se recaudó \$24.235 en 1867; de Boyacá en \$33.000, se recaudó \$23.000 en 1869; Santander obtuvo \$ 35.000 en 1873.

Gastos del Gobierno Nacional, en pesos

Gastos	1872/73	73/74	74/75	76/77	77/78
Fomento	168.288	53.176	99.981	3.039	44.755
Obras Públicas	77.648	93.882	70.158	5.058	41.712
Instrucción Pública	115.776	86.820	121.763	25.009	136.833
Hacienda	571.600	260.469	214.813	412.419	648.245
Tesoro	54.742	45.725	75.199	43.962	53.508
Bienes desamortizados	9.027	6.748	13.459	3.727	3.158
Correos	252.263	128.750	216.320	140.914	248.535
Interior	250.181	220.844	208.400	176.776	244.653
Exteriores	79.556	84.253	57.508	50.557	102.740
Justicia	31.096	29.402	22.351	32.106	21.533
Guerra	512.706	162.145	288.037	820.023	513.028
Beneficencia	49.862	734.967	44.273	75.333	53.355
Deuda nacional	1.553.210	1.479.203	1.259.980	310.023	752.876
TOTALES	3.726.630	2.699.605	2.692.248	2.089.823	2.864.959

FUENTE: Memorias del Secretario del Tesoro y Crédito Nacional presentadas al Congreso en los años 1875, 1876 y 1879.

Rentas del Gobierno Nacional, en pesos

Rentas	1851/52*	69/70*	72/73	73/74	74/75	76/77	77/78
Salinas	400.457	758.329	774.724	656.926	728.721	1.049.995	1.415.805
bienes nacionales	59.130	26.600	-	-	-	52.397	10.032
bienes desamortizados	-	-	31.648 ¹	145.994	135.265	37.502	82.987
aduanas	714.978	1.575.904	2.568.622	2.406.725	1.976.913	2.146.719	3.846.532
peaje nacional	-	-	-	-	-	13.758	-
correo	66.126 ³	51.282 ⁴	-	43.416	55.863	35.896	83.376
telégrafo	-	-	58.903 ³	14.717	19.281	7.513	22.252
ferrocarril Panamá	-	250.000	225.000	112.500	168.750	250.000	250.000
ferrocarril Bolívar	-	-	-	-	-	92.796	129.953
amonedación	26.734	29.213	6.859	5.134	5.308	4.219	9.162
aprovechamientos	93.211	92.402	708.626	810.822	628.008	-	-
Ingresos varios.	-	-	-	7.910	4.656	279.379	883.479
TOTALES	1.360.636	2.883.758	4.855.559	4.252.528	3.805.443	3.970.181	6.787.582

¹ En este año fiscal debe adicionarse \$392.233 por venta de bienes desamortizados; probablemente esta misma situación aparece registrada en los años 73/74 y 74/75.

² Este total corresponde, probablemente, a telégrafos y correos.

³ Este total corresponde, probablemente, a correos y telégrafos.

⁴ *ibid.*

FUENTES: Memorias del Secretario del Tesoro y Crédito Nacional presentadas al Congreso en los años 1875, 1876 y 1879.

* Memoria de Hacienda presentada al Congreso de 1871 por Salvador Camcho Roldán; datos tomados de M. Deas: "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX" En Ensayos sobre historia Económica Colombiana, FEDESARROLLO, Bogotá, 1980, p. 160.

Distribución provincial de rentas y contribución directa en 1851, expresadas en pesos

Provincias	Rentas (R)	Contribución (C)	C/R xK
Bogotá	80.004	57.600	71.9%
Cauca	36.677	36.433	99.3
Mariquita	28.786	20.076	69.7
Socorro	54.335	30.000	55.2

Cartagena	106.168	7.471	7.0
Panamá	68.353	22.368	32.7
Cucutá	24.631	5.000	20.2

FUENTE: S. Camacho R., op. cit. p. 159: Rentas y Contribuciones.

Además, en la década del '70, el impuesto de de-
güello que gravaba a la producción pecuaria de carne,
superaba en cada estado el 10% de las rentas.

Con las precauciones del caso, las diferencias relativas en las rentas de los estados en este período parecían corresponderse con las diferencias económicas y sociales realmente existentes: el dinamismo creado por centros comerciales, aduanas y puertos, se reflejaba en estados como Panamá, Bolívar (Cartagena); por centros administrativos y comerciales en Cundinamarca; por el comercio y la producción de oro en Antioquia; por la expansión agro-exportadora que en este período se registraba en Santander, Cundinamarca y Bolívar.

Participación de los estados en la renta y en la distribución de población (1873-74)

Estados	Rentas ¹	Población ²
Cundinamarca	20.95	14.11
Antioquia	18.85	12.48
Panamá	15.12	7.64
Santander	11.22	14.77
Bolívar	9.59	8.24
Cauca	7.53	14.84
Tolima	7.18	7.87
Boyacá	5.80	17.00
Magdalena	3.75	3.03

FUENTE: Cálculos realizados con base en las cifras del Anuario Estadístico, op. cit., y el Censo Nacional de Población de 1870.

¹ Participación porcentual sobre la renta conjunta de los estados, \$2.103.247.

² Participación porcentual sobre la población nacional, 2.931.984.

Es visible la situación favorable de estados como Cundinamarca, Antioquia y Panamá; pero aún esta situación es posible para el caso de Santander ya que, la importancia de las economías locales aquí no pueden sino avalar el hecho de una generación mayor del producto regional. La situación más desfavorable aparece en los casos de Cauca y Boyacá.

Rentas y contribuciones que forman la Hacienda Pública de los Estados Unidos de la Unión, en los años 1873 y 1874

Rentas	Santander 1873	Cundinamarca 1874	Tolima 1873	Antioquia 1873	Bolívar 1874	Cauca 1873	Boyacá 1874	Magdalena 1873	Panamá 1874
Degüello	54.637	60.000	44.000	56.071	85.000	20.000	10.000	20.679	
Minas	-	-	1.200	5.942	100	-	-	-	40.000
pecuario de cría	-	-	-	-	-	-	-	-	
aguardiente y licores	126.178	626	20.000	175.433	14.600	17.000	29.000	10.700	-
salinas	-	20.000	-	-	14.000	2.600	20.000	7.606	-
consumo	-	75.000	-	89.320	10.500	66.000	-	7.400	-
peaje	-	160.000	8.000	-	-	8.000	-	-	-
correos	-	-	800	1.919	1.000	300	-	-	-
papel sellado	-	24.000	14.000	12.327	11.000	20.000	12.000	-	-
registro	-	12.000	6.000	7.110	6.000	4.000	2.000	998	7.000
Casa de Moneda	-	-	-	16.000	-	-	-	-	-
mortuorias	-	6.000	7.000	5.509	1.600	-	-	-	-
ingresos varios	11.999	3.000	6.000	26.929	24.000	20.000	100	4.279	45.000
intereses renta nominal.	7.936	-	-	-	-	500	-	-	-
contribución directa.	85.207	80.000	44.000	-	34.000	-	40.000	-	114.000
subvención Nal.	-	-	-	-	-	-	-	25.000	25.000
Totales renta absoluta	235.957	440.626	151.000	396.563	201.800	158.400	122.100	78.801	318.000

FUENTE: Anuario Estadístico de Colombia; Director A. Galindo, Bogotá, 1875. Tomado de M. Deas, op.

La estructura fiscal de los gastos es la que mejor revela el funcionamiento de los estados. Como sucedía con el gobierno central, una parte importante de los recursos públicos se invertía en el funcionamiento del gobierno interior, los renglones de justicia y política totalizaban ambos el 30.8%. Es decir, que en este conflictivo período también los estados debieron garantizar el funcionamiento de los poderes locales; ésto, de manera evidente, desvirtuaba las intenciones iniciales de los liberales; tanto más, cuanto que, las inversiones de beneficio regional fueron también minoritarias frente a los gastos burocráticos de funcionamiento. El conjunto de los gastos del gobierno interior más hacienda superaban el 55%; en tanto que las inversiones en educación y obras públicas representaban un 36%.

Total de gastos de los estados, 1873-74

Gastos	Valor \$	%
Obras Públicas	608.176	23.7
Instrucción Pública	319.011	12.5
Hacienda ¹	275.240	10.7
Deuda del Estado	97.699	3.8
Admón. Legistva y Eject.	363.180	14.2
Justicia	467.922	18.3
Policía	320.531	12.5
Beneficencia ²	-	-
Recompensas	91.158	3.6
Auxilio a distritos ³	17.500	0.7
Total gastos	2,560.437	100.0

FUENTE: Anuario Estadístico, op. cit.

¹ Incluye gastos de Correos, \$40.253

² No hay datos

³ Se registra cifra del Tolima solamente.

La descentralización decretada desde mediados del siglo pretendía, al constituirse los estados soberanos, una desconcentración y una reorientación regional. Pero examinando el manejo fiscal, por estados,

vemos que de un total de 9 estados 4 de ellos invertían más de 60% de sus recursos en mantener el aparato de gobierno interior (administración legislativa y ejecutiva, justicia y policía); de esta proporción alrededor de 40% estaba representado por justicia y policía; otros dos estados invierten cerca de 50% de sus rentas en gobierno interior; solamente tres estados tenían una proporción cercana a 30%.

La descentralización de gastos no respondió a un proceso regional de cambios económicos pues cabía esperar una inversión productiva mayor; especialmente en las secciones de dinamismo comercial, en las que pretendían ampliar sus fronteras productivas y en las que tenían expectativas de exportación. Sin embargo, sólo en los estados de Antioquia y Cundinamarca las inversiones en obras públicas alcanzaron cifras significativas. Los gastos en educación no alcanzaron tampoco una participación importante, con la excepción de tres estados.

Queda claro que, en su mayoría, los estados asumieron el rol de guardianes del orden y del aparato político tanto frente a su situación interior como frente a los otros estados o frente al gobierno central. Así por ejemplo, en sectores tradicionales como el Cauca, donde se represaban los conflictos, las actividades del orden (justicia y policía) requerían del 44% de los gastos. Los recursos de los estados eran en general modestos, provenían del producto regional; los ingresos extras se percibían por derechos de intercambio (peajes y derechos de consumo sobre productos importados) con otros estados; pero estos ingresos eran significativos en los estados que eran importantes plazas productivas (como Santander, Antioquia) o comerciales (Cundinamarca, Antioquia). En consecuencia las balanzas de pagos eran en general deficitarias; y el servicio de la deuda pública era un renglón permanente de los gastos. Peor aún, los fiscos seccionales estuvieron sometidos a las exigencias de préstamos forzosos exigidos por el gobierno central, como sucedió en el año fiscal 1877/78 luego de la guerra civil del 76/77.^{23a}.

^{23a}. La exigencia de un préstamo forzoso hecha por el gobierno central en el 77/78 se distribuyó así: Antioquia aportó \$750.000, Cundinamarca \$400.000, Boyacá \$200.000, Santander \$200.000, Tolima \$200.000, Bolívar \$150.000, Magdalena \$80.000 y municipios del sur del Cauca \$40.000. Memoria de Hacienda al Congreso, 1878.

Gastos o consumos públicos de los Estados de la Unión Colombiana, en 1873 y 1874

Gastos	Cundin. 1874	Antioq. 1874	Panamá 1874	Santand. 1874	Bolívar 1873	Cauca 1873	Tolima 1873	Boyacá 1874	Magdal. 1874
Obras Públicas	162.500	293.200	33.400	24.450	26.270	39.316	500	23.500	5.040
Instrucción Pública	61.696	30.744	7.760	81.650	82.482	22.390	-	12.002	20.286
Hacienda ¹	27.456	74.414	27.008	15.092	60.731	25.651	13.546	13.284	14.176
Deuda del Estado	15.437	-	29.940	2.648	17.736	18.069	8.339	1.480	4.048
Admón Legisl. y Ejecut.	31.295	43.801	66.741	31.527	35.469	60.350	17.649	43.478	32.928
Justicia	52.340	94.596	41.464	71.440	33.524	68.738	45.111	40.958	19.750
Policía	36.000	19.756	110.010	28.012	22.900	69.101	16.600	16.400	1.752
Beneficencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recompensas	3.500	8.190	5.200	16.632	15.116	7.599	1.316	3.150	1.505
Auxilio a Distritos	-	-	-	-	-	-	17.500	-	-
TOTAL GASTOS²	419.165	564.701	321.523	271.451	294.228	312.115	123.561	154.202	99.486

FUENTE: Anuario Estadístico de Colombia, Director A. Galindo, Bogotá, 1875. Tomado de M. Deas, op. cit. p. 157.

¹ Incluye gastos de correos.

² Los totales no coinciden con las sumatorias en razón de la supresión de fracciones, en todo caso es insignificante la diferencia.

6. Política fiscal y desarrollo económico

La historia fiscal es la que mejor muestra las relaciones entre lo político y lo económico; entre ellas, la conducción que desde los aparatos del poder se dio a la vida económica nacional. En esta etapa de transformaciones el Estado, con sus aparatos ejecutivo y legislativo, asumió el papel de orientador de una economía que creía encontrar en el mercado externo su realización; aprobó las reformas fiscales necesarias y propició la constitución de un sector privado en la economía; asumió los costos con su política de rentas y gastos, reformando el sistema tributario y entregando a la empresa privada el control de sectores económicos rentables; asumió los costos de un aparato militar y administrativo, sin duda, necesarios para afrontar las crisis provocadas por este proceso de transformaciones sociales y económicas.

Fue determinante la responsabilidad del Estado en proyectos nacionales y regionales de vías y transportes; fomentó la navegación a vapor primero por el Magdalena y luego por el Cauca; para ello otorgó franquicia, exenciones, privilegios y miles de tierras públicas. Financió caminos nacionales y proyectos regionales de ferrocarriles acudiendo a las rentas públicas.

A manera de ejemplos citemos algunos casos:

- Por decreto legislativo de 8 de mayo de 1866 se autorizaba al Ejecutivo para que en su carácter de accionista en la empresa del camino Cali-Buenaventura, tomara todas las medidas conducentes para proceder a la construcción de esta vía²⁴.

- En 1868, el Congreso sancionaba el contrato celebrado por un empresario extranjero y el Secretario de Hacienda y Fomento para la construcción del ferrocarril de Bolívar y de un telégrafo eléctrico²⁵.

Como éstos, son numerosos los ejemplos que, especialmente durante la segunda mitad del siglo, obli-

²⁴ *Alfredo Ortega: Historia de los ferrocarriles de Colombia, Ed. Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá, 1920, p. 18.*

²⁵ *Ibid., p. 20.*

gaban al Estado a financiar o bien a garantizar las obras de infraestructura. Los compromisos adquiridos pesaron no sólo sobre los ingresos públicos sino también sobre los bienes nacionales. Así por ejemplo;

- Según una ley de 1871, se facultaba al poder ejecutivo para ofrecer una garantía del 7% anual de interés sobre el capital que se invirtiera (no superior a 11.000.000 pesos) en obras del ferrocarril durante 25 años; para atender al servicio de la garantía se destinó el 25% de los derechos de importación de las aduanas y \$0.20 de cada Kg. de sal de elaboración oficial. Más 5.000.000 de hás. de tierras baldías para distribuir proporcionalmente entre los empresarios de las obras proyectadas.²⁶

- En virtud de esta situación, el Estado se obligaba, entre otros compromisos, a destinar por ley 18 de 1874 \$1.000.000 (\$100.000 cada año) al proyecto de ferrocarril Puerto Berrío-Medellín, más una concesión de 100.000 hás. de baldíos; por ley 25 de 1878, al proyecto de ferrocarril del Pacífico \$3.000.000 más 200.000 hás de baldíos y privilegios de explotación.²⁷

Los compromisos asumidos por el Estado eran, evidentemente, enormes si atendemos a la magnitud de las finanzas públicas y, peor aún, a la casi simultaneidad de los proyectos de vías y transportes regionales. Esta política fiscal continuó durante las décadas siguientes y según una evaluación que hace A. Ortega, el país, lentamente, con sus propios recursos, y en el transcurso de 14 años, construyó 315Kms. en diversas líneas, con un costo, en el que no estaban computados el valor de las tierras baldías, el monto de las exenciones de derechos de aduana para los materiales de las empresas, de impuestos nacionales, departamentales y municipales, ni las indemnizaciones y gastos consiguientes que ha sido preciso pagar a contratistas sin capital, que especularon el Tesoro de la República por medio de los mismos privilegios que confiadamente se le otorgó²⁸.

²⁶ A. Ortega, *op. cit.* p. 21.

²⁷ *Ibid.* p. 26.

²⁸ *Ibid.* p. 33.