

TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA Y LOS  
ORÍGENES DE SU BRECHA IMPOSITIVA,  
1821-1920

*Isidro Hernández Rodríguez*

Documentos de Trabajo n.º 38  
2011



## TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA Y LOS ORÍGENES DE SU BRECHA IMPOSITIVA, 1821-1920

*Isidro Hernández Rodríguez\**

Con la aparición del Estado absolutista se inició la concentración tributaria y la tendencia a extraer cada vez más recursos de la actividad privada. El resultado fue un incremento en la presión fiscal. La ampliación en la exacción en los países que tuvieron ese tipo de experiencia indica que para el Estado era preferible más a menos recursos. Sin embargo, esa preferencia no se comporta de manera homogénea en el tiempo ni en el espacio. También existen unas sociedades donde la situación es contraria. El Estado no se formó para extraer el excedente sino para desmontarlo. Nuevas sociedades políticas que prefieren menos impuestos. Esa diferencia en el origen es uno de los elementos que explica la actual brecha en las presiones fiscales entre países.

Si el valor esperado es que el Estado sea insaciable en la exacción del excedente surge una cuestión: ¿Por qué un Estado prefiere menos a más tributación? Esa es la pregunta que guía este ensayo, y se busca la respuesta para el caso colombiano a partir de la formación y consolidación de su sociedad política.

En Colombia la economía política de la tributación muestra que las personas que asumieron la dirección de la sociedad, que se convirtieron en Estado, rechazaron por principio y por vivencia los impuestos. Sin embargo, ante su necesidad, optaron por utilizar una estructura tributaria donde la carga impositiva no recayó en los dueños de la mayoría de la riqueza y del poder político; en otras palabras, el poder económico daba poder político pero no obligaba a contribuir con el sostenimiento del mismo poder político. Pero en el proceso de desarrollo del país permitió transformar una sociedad precapitalista en una capitalista lo que creó nuevos actores políticos y nuevas necesidades económicas que exigieron cambios en el *sistema tributario* y en la carga impositiva soportada por las diferentes clases sociales. Si bien es cierto que al ritmo de los cambios se incrementó la presión tributaria, no cerró, sino que se amplió la brecha impositiva internacional.

Por el principio de legalidad de las actuaciones del Estado, las decisiones políticas con respecto al endeudamiento, el gasto y la tributación se manifiestan en una norma, en otras palabras, las leyes son el resultado de un acuerdo político bajo una regla de votación dada. Quienes discuten y aprueban la norma poseen un po-

---

\* Magíster en Teoría y Política Económica y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Barcelona, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia [correo electrónico: isidro.hernandez@uexternado.edu.co]. Expreso mi agradecimiento a Álvaro Moreno Rivas, Ana María Oliveros, Carolina Esguerra, César Giraldo, Edgar Revéz, Edna Carolina Sastoque Ramírez, Hugo Torres Arias, Jorge Iván González, Jorge Vivas Reyna, Julián Libreros, Julio Silva-Colmenares, Lucía Montoya, Luis Fernando López Garavito, Mauricio Pérez Salazar, Rafael Duque, Salomón Kalmanovitz y Víctor Mauricio Castañeda, quienes leyeron el borrador y me prodigaron comentarios que permitieron corregir errores y profundizar la interpretación y la argumentación inicial.

der político que ejercen y confrontan en el proceso de análisis y aprobación de la norma, poder que no es independiente de los intereses individuales y grupales de cada uno de los individuos que conforman el Estado. En consecuencia, para deducir qué intereses se mueven detrás de una norma y por qué políticamente se toma la decisión de endosarle el costo económico de la ley a un grupo de la sociedad, necesariamente se deben consultar los documentos oficiales sobre el proceso de formación de las leyes y los escritos de individuos que hicieron parte de la sociedad política. Por esta razón, el documento se construyó con base en los registros documentales oficiales sobre la aprobación de las reformas tributarias, tales como los anales del Congreso y los informes del gobierno. Para deducir el ambiente general, la corriente predominante de opinión sobre la imposición, también se utilizaron fuentes como libros, periódicos y revistas donde expresaron su opinión la sociedad civil y, en particular, algunos individuos de la sociedad política.

El examen concentra su atención en los actores del poder político, lo que no significa que el individuo común carezca de importancia. Lo es en cuanto le corresponde pagar lo que ese poder decidió sobre las tarifas y la base impositiva. Así las cosas, en función de la toma de decisiones políticas, la opinión del contribuyente común es irrelevante y no se encontrarán citas al respecto.

Una nota de edición: las citas de los documentos mantienen la ortografía original, excepto en aquellos textos que en ediciones posteriores actualizaron la gramática.

El documento se organiza de la siguiente manera. En el primer capítulo se considera el desenvolvimiento institucional del proceso de monopolización del poder político. El desarrollo de este poder estuvo ligado al cambio económico del país. Con el nacimiento o expansión de sectores sociales y económicos llegaron a la escena política nuevos actores de poder que defendieron sus intereses con acciones que modificaban o mantenían la estructura tributaria, lo que repercutía en la baja presión fiscal del país, o estaban interesados en dirigir el gasto público hacia las ramas que fueran congruentes con sus intereses. Se trata entonces de mostrar cómo se dio en Colombia el proceso de concentración y monopolización del poder, y cómo ese proceso se articula con la imposición para el periodo comprendido entre 1821 y 1920.

En el segundo capítulo se trata la política fiscal. Allí se despliegan los puntos relevantes de gasto y deuda con el propósito de dar comprensión al tema central del documento: la tributación. En la cuestión tributaria se estudian las causas que permitieron mantener en el periodo de estudio (1821-1920) el sistema impositivo real o *in rem* y la estructura tributaria cuya base fundamental fue un impuesto.

El tercer capítulo del ensayo se dedica a plantear la brecha fiscal internacional para mostrar cómo con las acciones que se tomaron, comparadas con las que adoptaron otros Estados, Colombia se fue quedando rezagada en su desarrollo tributario y económico. Y en el último capítulo se hace un análisis cuantitativo univariado de las cifras sobre el recaudo tributario del periodo.

## LA FORMACIÓN DEL ESTADO CENTRAL COMO CONDICIÓN DE LA TRIBUTACIÓN

Schulze (1997) sostiene que Luis XIV nunca dijo *L'État c'est moi*, pero que él y la mayoría de príncipes europeos de la época, siglos XVII-XVIII, lo hubiesen podido decir sin incurrir en una falacia. Ahora bien, para que alguien o un grupo de individuos –el *príncipe*– puedan decir “el Estado soy yo” se necesita tener centralizada la autoridad, el poder coercitivo<sup>1</sup>. La centralización del poder implica cuatro condiciones específicas, que se producen juntas en el tiempo:

i. Se despoja del poder político<sup>2</sup> a los estamentos, las cortes, las élites regionales y locales, o cualquier otro agente o grupo de poder antípoda; y en específico, se supedita la autoridad religiosa a la autoridad civil. Esa privación no es otra cosa que la sustracción de su autoridad territorial, de su poder para hacer justicia y de su mando sobre la fuerza armada. Esto es, se crea un grupo que concentra el poder político en un espacio determinado, que subordina a los grupos adversarios; a ese grupo se le puede llamar bloque hegemónico.

ii. Se instaura una forma de gobierno, es decir, la sociedad política se reparte la forma como ejerce el mando. La configuración de la forma de gobierno se acompaña de la creación de instituciones formales (producción legislativa) e informales. Ambas tienen el propósito de legalizar y legitimar el dominio político<sup>3</sup>. Como el poder es atacable por otros grupos de la sociedad, el bloque hegemónico establece las normas de acceso para garantizar la consolidación de la centralización del poder y la gobernabilidad de la sociedad. Las leyes emanadas del poder central son la parte substancial de las instituciones formales; y entre las instituciones informales se destacan las componendas entre grupos políticos para imponer la relación de dominio, y el aparato ideológico que justifica ante la sociedad la presencia del poder político. Mientras que la legalidad es la condición necesaria, la legitimidad es la condición suficiente para ejercer el poder político (Bovero, 1997).

iii. Se crea, *vis à vis*, la sustracción del poder político y se define la forma de gobierno, una organización jerarquizada, la administración pública. Los funcionarios conocen las leyes y tienen dominio sobre los aparatos coercitivos y sobre las finanzas públicas<sup>4</sup>. Ambos aspectos le permite al bloque hegemónico gestionar la

<sup>1</sup> El proceso de formación del Estado absolutista y del Estado moderno en Europa lo estudian Anderson (1996); Dobb (1981), Elias (1987), Hobsbaum (1992), Kofler (1971) y Schulze (1997); el caso del oriente próximo lo ilustra estudia Lewis (1996); y el proceso chino, Gernet (1991).

<sup>2</sup> Es el poder legítimo y exclusivo sobre los medios de coacción y coerción. Al ser exclusivo y legítimo de un grupo, por definición, excluye de su uso a otros grupos sociales, esto permite identificar la coerción autorizada y diferenciarla de cualquiera otra que se calificará como transgresora (Bovero, 1997). Las transgresiones son castigadas de acuerdo con la legalidad vigente y los mecanismos instituidos para ello, legalidad y mecanismos que previamente fueron establecidos desde la esfera política por la Rama Legislativa.

<sup>3</sup> Según Mann (1993) las fuentes de poder social son de tipo ideológico, económico, militar y político.

<sup>4</sup> Schulze (1997, 24) señala que “A lo largo del siglo XII, el Consejo Real, la curia regis, de Francia se había transformado de manera fundamental. A partir del círculo de los grandes propietarios que aconsejaban al rey en caso de decisiones importantes, había surgido un órgano de justicia y go-

organización estatal y ejercer control social. Dada su importancia estratégica, el *príncipe* debe estar a la cabeza de la organización.

iv. Extraer recursos económicos al resto de la sociedad con el fin de financiar permanentemente los propósitos del Estado y la estructura organizacional conexas con la ejecución de sus objetivos. Esto implica convertir la tributación en algo permanente o regular, de ninguna manera ocasional. Para lograr la continuidad necesaria en el flujo de recursos se requiere una administración tributaria organizada, con credibilidad y reputación para que pueda darle a la sociedad política los recursos financieros para que se dedique a la producción de normas, el sostenimiento de la fuerza y de la administración pública. Dado su poder supremo, la sociedad política tiene la autonomía para extraer todo o una parte del excedente generado por sus subordinados, para lo cual soberanamente determina qué se grava, cuánto se paga, quién contribuye, cuánto se gasta y en qué se emplea la tributación obtenida. Por ello, la tributación y el gasto público por su origen son dos variables políticas<sup>5</sup>, pero que tienen consecuencias económicas.

El monopolio del poder no lo encarna un individuo, lo personifica una sociedad específica, la *sociedad política*<sup>6</sup>. Los individuos políticos que hacen parte de esa sociedad determinan la forma del ejercicio del poder. La separación de los poderes estatales tiene como fin evitar la arbitrariedad, el *príncipe* se subordina a las leyes, en este sentido su poder político no es absoluto. En la trayectoria de la humanidad lo normal es que el desarrollo social conduzca a que los derechos políticos que inicialmente ejercen unos pocos se abran a toda la población, independiente de su origen social y de su riqueza. Históricamente se empezó en los señores, se pasó por el Estado feudal, estamental y absoluto y ha llegado al Estado representativo. En este último momento se alcanza lo que los estudiosos del tema designan como *Estado moderno*, como aquel donde predomina la ley, es política y económicamente abierto y el proceso político es democrático, es decir, cada voto es cuantitativamente igual.

En la siguiente sección se explica de manera sucinta, para el caso colombiano, las tres primeras condiciones con la intención de señalar la forma como se dio el proceso de concentración y monopolización del poder en Colombia y por qué la

---

bierno del rey, compuesto por pequeños caballeros, eclesiásticos y burgueses, todos ellos expertos en derecho romano y nombrados y pagados por el rey. Así se formó la administración central independiente de los grades del país. Los funcionarios reales se desenvolvían perfectamente tanto en el ejercicio del derecho como en el de las finanzas del Estado”.

<sup>5</sup> “Los impuestos son instrumentos coercitivos que posibilitan a los Estados la exacción de cargas sobre las personas sin atender a su predisposición de pago” (Brennan y Buchanan, 1980, 64).

<sup>6</sup> En este documento se entiende por sociedad política a la conjugación de las élites política, intelectual y económica en un grupo hegemónico. Así definido es, hasta cierto punto, asimilable al concepto de bloque histórico de Gramsci (1985), donde el Estado es la hegemonía coercitiva que ejercen la sociedad política y la sociedad civil. El concepto clásico de sociedad política propuesto por el modelo hegeliano excluye a la élite de la sociedad civil o sociedad de propietarios, el poder económico privado (Bobbio y Bovero, 1994), en tanto que el modelo de Marx incluye a la sociedad civil cuando sus grupos dirigentes por intermedio de la rama legislativa se transforman en sociedad política (Marx, 1843).

sociedad política rechaza la imposición, para luego en el capítulo segundo, al desarrollar el punto cuarto, articularlo con la política fiscal y mostrar las causas de la baja presión impositiva y cómo el proceder de la sociedad política empezó a abrir una brecha tributaria entre Colombia y los países más desarrollados, la que se mantiene hasta lo corrido del siglo XXI.

#### EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN COLOMBIA

La división territorial de los virreinos españoles en América Latina surgió de la necesidad de tener un control militar y administrativo en las colonias. El ejercicio del dominio político y económico por parte de la Corona Española, durante doscientos años, se llevó a cabo con una división administrativa asociada espacialmente a las diferentes fuentes de ingresos (Lynch, 2008). En cada espacio donde se generó ingreso se creó un mando burocrático y alrededor de ese punto, en esos dos siglos, se construyó un núcleo territorial de poder político, económico y social. El resultado en el Virreinato de la Nueva Granada –hoy Colombia– fue el florecimiento de una autonomía relativa económico-política de las provincias<sup>7</sup>. Dentro de las grandes divisiones político-administrativas surgieron unas clases sociales<sup>8</sup> regionales que como conjunto no se identificaron como país, mucho menos como nación<sup>9</sup>; sencillamente sabían que estaban bajo el dominio del reino de España y que la mayoría de ellos no eran españoles.

Durante el periodo colonial, al amparo del aislamiento se desarrollaron grupos de poder económico y político que tuvieron una autonomía relativa frente al virrey –que residía en Santafé de Bogotá– y con respecto a los burócratas peninsulares al servicio de la monarquía. Esos grupos estuvieron compuestos por los criollos que ejercieron como funcionarios del virreinato con rangos medios hacia abajo<sup>10</sup>, mineros, comerciantes, abogados y los dueños de haciendas. En la sociedad de la época no había especialización de funciones, un dueño de hacienda podía ser, al mismo tiempo, comerciante o minero; y los burócratas<sup>11</sup> y los abogados o

---

<sup>7</sup> Cartagena de Indias, Santa Fe de Bogotá, Tunja, Villa del Socorro, Santa Fe de Antioquia, Popayán y Pamplona.

<sup>8</sup> La división social tenía como criterios el origen espacial del individuo, español o criollo (hijo de españoles nacidos en América), la raza (blanco, indio, negro, mestizo y mulato), y la riqueza. La pertenencia social la determinó una combinatoria de los tres criterios; en lo más alto estuvieron los españoles blancos y ricos, en lo más bajo los negros esclavos.

<sup>9</sup> Para analizar el caso colombiano es imposible utilizar categorías como nación o cualquiera de las formas históricas, jurídicas o políticas de Estado porque su significado no coincide con la realidad, en consecuencia, en el documento se utiliza el concepto *país* para el periodo comprendido entre 1821 y 1920 para denotar unas sociedades que vivieron en un territorio definido –se ubica en un espacio determinado–, pero donde no hay una nación, ni una sociedad política que centralice y monopolice el poder político y militar.

<sup>10</sup> Antonio Nariño, uno de los principales precursores de la Independencia desempeñó, entre otros cargos, las funciones de alcalde ordinario de Santa Fe y Tesorero de Diezmos.

<sup>11</sup> El comando del Estado colonial estuvo a cargo de los peninsulares de origen, y parte del aparato burocrático de la colonia estuvo en manos de los abogados y terratenientes que compraban los

fueron dueños de haciendas o estuvieron unidos a ellas por intermedio de sus familias. La excepción fueron las familias que se especializaron como burócratas<sup>12</sup>. En adelante y por simplicidad a ese grupo se le denominará los *hacendados*, y se le pospone el adjetivo de *terrateniente*, *comerciante* o *banquero* para acentuar su fuente principal de poder económico.

Hasta el último minuto del periodo colonial los *hacendados* fueron sociedad civil, esto es, en el sentido de Hegel (1821), sociedad de propietarios privados sin poder político<sup>13</sup>. En el momento en que se independizaron se encontraron en un punto de partida donde no había *Estado*<sup>14</sup> ni *nación*<sup>15</sup>, en vista de ello, su tarea histórica inmediata era establecerse como *sociedad política*, como *Estado*, construir una *nación*<sup>16</sup> y alcanzar un *Estado nacional*.

Cuando algunos de los *hacendados* neogranadinos declararon la independencia y tomaron el mando político-militar territorial se erigieron, *ipso facto*, en poder político superior<sup>17</sup>, en sociedad política o Estado, que subordinó a las restantes clases sociales. En este punto hay que precisar que en el Virreinato de la Nueva Granada no hubo *una* independencia, se presentaron *las* independencias regiona-

---

cargos públicos y de comerciantes que arrendaban la recaudación de la alcabala y los corregimientos; fueron los denominados oficios vendibles y renunciables.

<sup>12</sup> En Colombia, durante el siglo XIX, tres familias tuvieron poder político derivado de su tradición burocrática. Según Deas (2006) Miguel Antonio Caro “Es representante de cierta clase, pero de una clase que tiene su existencia en el gobierno, no en ningún otro sector o faceta particular de la economía. Es heredero de la antigua burocracia del imperio español, tal como los Cuervo, los Marroquín, los Vergara. Estas familias estaban acostumbradísimas al poder, sin poseer grandes tierras ni riqueza comercial”.

<sup>13</sup> Bobbio y Bovero (1994) hacen un análisis de estas categorías hegelianas.

<sup>14</sup> En adelante se entiende como Estado o sociedad política al conjunto de individuos políticos que tienen el poder de mando soberano sobre el resto de la sociedad. Los individuos políticos representan al mismo tiempo intereses generales y particulares y ejecutan políticas para concretar sus objetivos económicos, políticos, intelectuales y morales, e influyen en la dirección ideológica de la sociedad.

<sup>15</sup> Anderson (1991) sugiere la tesis que con la independencia de las colonias en América se crearon unas naciones que a su vez fueron espejo para el desarrollo de los nacionalismos en Europa. Por lo menos en lo que respecta a la Nueva Granada, el parto para llegar a una nación y a un Estado nacional lleva ya dos siglos y aún hay dudas de que se haya creado una nación.

<sup>16</sup> Frente a cualquier definición convencional el caso colombiano no encaja, no es una nación. Piénsese por ejemplo en las definiciones de Bauer (1979) para quien la nación es una comunidad de carácter, de destino, de descendencia y de comunicación integrada en un sistema social donde cada elemento tiene como función específica; o la de Anderson (1991) que propone que una nación es “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana”. Leal (1984) plantea que el único elemento que unía a los colombianos en una nacionalidad fue, a partir de la sexta década del siglo XIX, la pertenencia a uno de los partidos tradicionales, el liberal o el conservador. Múnera (2008) utiliza categorías como lo público-político para explicar el proceso de construcción estatal en Colombia pero no habla nada de la nacionalidad. Betancourt (2007), en especial en el capítulo sexto, hace una evaluación crítica sobre la forma como los historiadores profesionales han tratado el tema de la nación para el caso colombiano.

<sup>17</sup> “Pero todo lo que es ‘político’ en sentido adecuado se refiere a relaciones de poder: acciones y relaciones políticas, sujetos o instituciones políticas se constituyen ‘en vista’ del poder, teniendo como punto de referencia ese extraño fenómeno humano del mandato y la obediencia” (Bovero, 1997, 92).

les<sup>18</sup>, y que al interior de las regiones no hubo unanimidad pues algunos poderes locales rechazaron la autonomía.

Esa característica del proceso (*las independencias* de regiones) señala dos aspectos interrelacionados. En primer lugar, ratifica que la división territorial española era de carácter administrativo y, por eso mismo, al momento de ruptura política con España las grandes unidades, los virreinos, se desintegraron fácilmente en unidades más pequeñas de poder territorial. En segundo lugar, la senda de desarrollo político y económico de la actual Colombia quedó marcada por la ausencia de un fundamento político-social que integrara a las regiones en una unidad.

En efecto, cuando los *hacendados* se establecen como Estados o sociedades políticas regionales y se plantearon la cuestión de cómo podían defender el poder de agresiones exteriores, en especial de la misma España, se vieron obligados a pensar en la forma de gobierno supra-regional. Las alternativas eran: crear un *gobierno* unificado y centralizado para una unidad territorial mayor, establecer un *gobierno* federado o convertir a cada región en un país con su respectivo *gobierno*. La primera opción tenía la ventaja de economías de escala en la protección militar pero con pérdida del poder político regional. La última tenía la desventaja estratégica de desprotección militar frente a la reacción de la Corona Española, pero la ventaja de que cada grupo de *hacendados* no tenían que compartir el poder político y las condiciones económicas favorables de sus respectivas regiones. Y la segunda opción era la solución intermedia.

El problema inicial que afrontaron los *hacendados* fue elegir una de esas opciones de manera tal que el costo del deslinde de su poder territorial frente al poder de sus pares fuera el mínimo. Las predilecciones por las formas de gobierno los fragmentaron<sup>19</sup>; y entraron en guerra por defender sus intereses políticos, económicos, burocráticos y tributarios<sup>20</sup>. La solución a esa inestabilidad política quedó inconclusa ante la reconquista española (1815-1819). Esta última les enseñó, a un costo material y humano alto, que divididos no tenían potencia militar ni económica para mantener la soberanía, y la necesidad de enfrentar de nuevo al ejército español los obligó a aceptar y a estar bajo un mando político-militar centralizado.

Cuando ganan la guerra se alistan para consolidarse y, en 1821, fundan legalmente una república –en adelante se denominará como la primera república– compuesta por la antigua capitanía de Venezuela, la provincia de Quito y el virrei-

<sup>18</sup> Sin contar con las declaraciones de independencias de muchos pueblos, algunos ejemplos son la declaración del Estado de Cundinamarca el 16 de julio de 1813, Cartagena de Indias el 11 de noviembre de 1811, el Estado de Antioquia el 11 de agosto de 1813, la provincia de Tunja el 10 de diciembre de 1813 y la provincia de Neiva el 8 de febrero de 1814.

<sup>19</sup> Las intrigas e intrínquilis del proceso en narración de Restrepo (2009), quien fuera uno de los *hacendados* de la época. Ocampo (2008) hace una síntesis de los argumentos centralistas y federalistas y del proceso hasta 1830. En la compilación del Museo Nacional (2001) se reseñan los complotos y coaliciones anteriores y durante las guerras sucedidas después de 1839.

<sup>20</sup> Por ejemplo, a los *hacendados* de Cundinamarca les preocupaba perder el control de la casa de la moneda.

nato de la Nueva Granada<sup>21</sup>. Colombia, como se llamó, perduró nueve años y la Constitución que le dio vida permaneció once (1821-1832). Se aceptó un gobierno centralizado liderado por un mando político-militar que no pudo erigirse en hegemónico frente a los poderes regionales. Esa república se construyó sobre unos cimientos débiles, la prestancia y autoridad de un individuo, la figura del libertador, y el terror a la reconquista. El control real lo tuvieron las *élites*<sup>22</sup> regionales. Así las cosas, pese a que se instauró un gobierno central, en su existencia real la dirigencia actuaba como sociedades políticas aisladas que en su territorio se comportaron como Estados patrimonialistas<sup>23</sup>.

La raíz de ese poder fue la propiedad de la tierra, pues determinó los derechos políticos de la población. En la construcción de ese primer gobierno la sociedad política se planteó la cuestión de cómo se establecerían las relaciones políticas, en otras palabras, el tipo de vínculos entre las élites gobernantes y entre gobernantes y gobernados, por consiguiente, los derechos políticos que deberían tener los individuos. Para la élite la soberanía recaía en quienes poseen propiedades<sup>24</sup>. Con ese criterio, en la Constitución Política<sup>25</sup> fundacional de 1821 los derechos políticos quedaron limitados, en la práctica hasta 1832, a los hombres que eran casados o mayores de veintiún años, que supieran leer y escribir –condición que inicialmente se había convenido para que se empezara a aplicar a partir de 1840– y ser dueño de una propiedad raíz por un valor de \$100 oro o ejercer un “oficio, profesión, comercio o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro, en clase de jornalero o sirviente” (art. 15). Como la elección de presidente era indirecta se tenían que elegir electores, y para ser elector el requisito de edad era de veinticinco años y el valor de la propiedad raíz era de 500 pesos oro o un empleo con renta anual de 300 pesos oro. Quien aspirara a ser Representante tenía que acreditar ser dueño de una propiedad raíz por valor de dos mil pesos oro o una renta o usufructo de quinientos pesos oro anuales (art. 87), y para ser Senador el valor de la propiedad raíz ascendía a cuatro mil pesos oro o renta de quinientos pesos oro anuales.

---

<sup>21</sup> La independencia definitiva se puede fechar como 1819 para la Nueva Granada, 1821 para la capitanía de Venezuela y 1822 para la provincia de Quito.

<sup>22</sup> La sociedad política la conforman grupos jerárquicos que están formados por una base –mayoritaria– de adeptos y por una agrupación de personas –la minoría– que desempeñan el papel de dirigentes. Quienes hacen parte de las minorías organizadas de poder se erigen como *élites*. Los individuos que las integran se agrupan de acuerdo con sus afinidades ideológicas o intereses económicos y, para defender políticamente sus ideas o sus intereses, ejercen dentro de la sociedad política la función de mando político, militar, económico e intelectual.

<sup>23</sup> El ejercicio de la autoridad la ejercían regionalmente con base en la sumisión del resto de la población al señor *hacendado*, quien era denominado por las capas inferiores de la sociedad como *mi amo*.

<sup>24</sup> En opinión de una parte de los historiadores esa interpretación sirvió para acomodarla a fines prácticos (Jaramillo, 2001), en otras palabras, para mantener los privilegios que traían desde la época colonial.

<sup>25</sup> Para la elaboración de este documento se consultó la compilación de las Constituciones realizada por Restrepo (2004).

En consecuencia, la distribución inicial de la riqueza limitó los derechos políticos y aseguró el control social y político por parte de una minoría que cumplía los requisitos de entrada al club de mando político<sup>26</sup>. En esas condiciones se creó un gobierno oligárquico. Así se legalizó la realidad heredada de la Colonia: la mayoría de la población (indígenas, esclavos, campesinos arrendatarios y aparceros) quedó subordinada social, económica y políticamente a los *hacendados*.

Las profundas diferencias políticas entre los bloques regionales<sup>27</sup>, la seguridad que tenían de que no serían invadidos por España o una potencia extranjera y la pérdida de influencia por parte del libertador fueron los factores que dificultaron la centralización del poder político y el control del mando militar<sup>28</sup>, y lo que finalmente condujo en 1830 a la disolución de la República de Colombia: los *hacendados* venezolanos y ecuatorianos se separaron y fundaron sus respectivos países, y los granadinos iniciaron un primer proceso de concentración política que duró aproximadamente setenta y cinco años, el cual inició con la fundación de la República de la Nueva Granada.

En el momento de la ruptura de la primera república la economía era de tipo precapitalista<sup>29</sup>, dominada por el sector primario y con prevalencia de un proceso de producción mercantil simple. La propiedad del principal factor de producción, la tierra, estaba concentrada en tres tipos de agentes: las comunidades del clero católico, el gobierno y los terratenientes, excepto el gobierno los otros dos agentes bloqueaban el mercado de suelo con los créditos y las mandas; la población era rural y la mayoría estaba sujeta a la *hacienda* por medio del canon de arrendamiento que se pagaba en especie al *terrateniente*; el mercado laboral fue

---

<sup>26</sup> Los requisitos no fueron retóricos, se hicieron cumplir por los dueños del club como lo muestra la sesión del Senado de 10 de abril de 1823, cuando se discutió si el Senador Uribe podía ejercer el cargo “pues ni tiene el capital de \$4000 en bienes raíces ni goza de renta de \$500, ni menos es profesor de ciencia alguna [...]”; a lo que contestó el señor Uribe que él no se presentaba como un reo sino como un hombre de bien y que esta acusación no le desdora respecto a que la pobreza no es un delito”.

<sup>27</sup> “Desde 1821 en que se publicó la constitución actual, había existido en Caracas un partido contra ella; él hizo una protesta antes de jurarla; él la atacó en los periódicos, proponiendo la federación como un sistema de gobierno más perfecto y conveniente, él, en fin, no perdía ocasión de combatirla siempre que había una oportunidad. Este partido no podía sufrir que el ejecutivo de la nación residiera en Bogotá” (Restrepo, 1827). En el mensaje del Vicepresidente de la nueva república al Congreso Constituyente de 1831 manifiesta que un gobierno central “no podría plantearse sino por la fuerza, de cuya violencia estaban muy lejos los habitantes del centro” y que como rechazo a la fuerza “se dejaron francas las vías de transacción y de paz para entenderse los pueblos en su mejor y más conveniente organización” pero que finalmente no se pudo consolidar la República de Colombia por el golpe militar de 1830 (Santander, 1831).

<sup>28</sup> Tovar (2010, 31) caracteriza al periodo comprendido entre 1825 y 1830 como de política internacional e intriga contra-revolucionaria: “los contrarrevolucionarios inician sus movimientos estratégicos para desplazar de la dirección del Estado a los revolucionarios encarnados en el Ejército Libertador”. Caicedo (1831) y Vélez (1831) ofrecen un panorama sobre los acontecimientos de la época.

<sup>29</sup> Bejarano (1977), Bushnell (1996), Kalmanovitz (1984 y 1985), Palacios (1983), Melo (1984), Nieto (1962), Ocampo y Montenegro (1984); Ospina (1979) presentan análisis de historia económica colombiana del siglo XIX.

escaso, se limitaba a las áreas urbanas en los servicios personales, el comercio, las actividades de artesanía y en la producción de sal (Humboldt, 1801; Observaciones, 1831); no existían bancos y el servicio de crédito lo ejercieron las comunidades religiosas en una modalidad de crédito hipotecario llamado censo, y los terratenientes con vales o con libranzas que le daban al gobierno o los que se suministraban entre ellos. En lo monetario la economía estaba bajo el patrón oro, pero ante las diferencias entre el precio interno y el externo del metal se incentivaron su exportación, legal e ilegal, lo que dejó al país sin un volumen de metálico que respaldara las transacciones y la circulación de mercancías que coadyuvaran al crecimiento económico.

La expansión de las exportaciones<sup>30</sup> junto con la fundación de los primeros bancos que ayudaron a superar el problema de la circulación de mercancías<sup>31</sup>, ambos hechos sucedidos a mediados de siglo, crearon las bases para ampliar el proceso de acumulación de manera que al terminar el siglo el país ya tenía unas primeras bases que aceleraron su llegada al capitalismo.

En el segundo lustro de los veinte las élites regionales granadinas afrontaron una situación política caracterizada por resentimientos, desconfianzas e intrigas personales, con una fuerza militar sin mando unificado (el ejército se construyó a partir de los hombres de los *hacendados*, no de la soldadesca del *príncipe* como en el caso europeo), con discrepancias de forma y fondo sobre la visión de sociedad y el tipo de gobierno, con respecto a los límites de sus territorios (Vélez, 1831) y, ante todo, con un espacio político abierto y competitivo donde los grupos de poder regional en emulación tenían que negociar o imponer un determinado orden político y construir unas instituciones coherentes con él, con el propósito de mandar y hacerse obedecer.

En ese escenario y ante la disolución de la primera república, las élites regionales granadinas tuvieron que hacer la primera negociación sobre el ejercicio del poder en el territorio, la cual se concretó en la Ley Fundamental de la Nueva Granada en 1831, la que fue ratificada con la Constitución Política de 1832, con la que se fundó la segunda república y que estipuló una forma de gobierno centralizada. En la nueva Carta Magna las personas con derechos políticos, los votantes, quedaron definidos como aquellos casados, que supieran leer y escribir, y que tuvieran una subsistencia segura sin estar sujeto a otro como sirviente o jornalero. Pero para pertenecer al poder político como senador se requería ser dueño de bienes raíces por valor de \$4.000 oro o una renta de \$500 oro anuales procedentes de bienes raíces o de \$800 oro de algún empleo o desempeño de profesión o actividad económica; y para ser representante esos valores pasaban a \$2.000, \$300 o \$400

---

<sup>30</sup> Ocampo (1984a) y McGreevey (1971) muestran las implicaciones que para la economía colombiana tuvo la expansión exportadora. Series de comercio internacional se encuentran en Rodríguez y McGreevey (1970), y los problemas de estas cifras los analiza Ocampo (1984a).

<sup>31</sup> Los problemas monetarios y el proceso de formación de la banca se examinan en Hernández (2001), Sánchez (Comp.) (1994), Torres (1945), Avella (1987) y Bustamante (1980).

oro, respectivamente. El requisito de entrada a la élite política lo determinaba la distribución de la riqueza, en una sociedad con la propiedad concentrada.

Las coaliciones que permitieron la *fundación legal* de la República de la Nueva Granada respondieron a intereses estratégicos regionales<sup>32</sup>, y de solidaridad con ideas y con personas. Los *hacendados* no tenían una perspectiva *global*<sup>33</sup> o totalizante, por eso en el proceso de negociación utilizaron todos los instrumentos estratégicos disponibles para defender posiciones parroquiales, de tipo personal y regional, en especial la amenaza de secesión y de guerra. A manera de ilustración, las provincias del Cauca y de Casanare amenazaron con separarse e integrarse a Ecuador<sup>34</sup> y Venezuela, respectivamente (Vélez, 1831); y las *élites* de las provincias de Panamá y Cartagena querían cada una constituirse en república independiente (Palacios y Safford, 2002).

La fragilidad del gobierno central frente a los poderes regionales y la inestabilidad política que ello inducía llevó a un nuevo pacto fundacional. Primero, con el Acto Legislativo del 24 de mayo de 1851 se adoptó “la forma federal, no como la alianza de Estados soberanos e independientes, sino por la unión de provincias o secciones territoriales, que se reservan el poder municipal en toda su amplitud” (art. 10). Luego se crearon los Estados<sup>35</sup> que con la Constitución de 1858 crearon la Confederación Granadina, con lo que se inició la tercera república, lo cual desembocó en la creación de los Estados Unidos de Colombia por parte de los Estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima, firmantes de la Constitución de 1861; y se cierra el proceso con la Constitución de 1863 que al incorporar los Estados de Antioquia y Panamá dio nacimiento a los Estados Unidos de Colombia. Ese fue el punto culminante del reconocimiento del poder de las élites territoriales, y momento en el que los *hacendados comerciantes* ya tenían un mayor peso específico en la composición de las élites.

En ese entonces, la economía experimentó una expansión del comercio externo e interno, lo que exigió desarrollar el proceso monetario y bancario, el cual fue apoyado por las constituciones de los Estados. En efecto, se crearon los primeros bancos regionales, todos de carácter privado, y se dieron las primeras emisio-

---

<sup>32</sup> El viajero francés Mollien (1992, 227) describe que “No es fácil decir cuál sea la opinión política de los bogotanos: como todos los capitalinos, suelen ser criticones porque ven de cerca el juego del gobierno; pero en realidad son para éste más bien espectadores indiferentes de su mantenimiento en el poder o de su caída, que enemigos peligrosos. Con tal de que no les hagan pagar impuestos y de que les dejen criticar a su gusto, se creen libres. Después de haber sido Bogotá la que diera el impulso revolucionario, ahora en adelante lo recibirá de las provincias, cualquier enemigo que se adueñe del llano estará en la capital”. Léase llano como la sabana que rodea a Bogotá.

<sup>33</sup> No se puede decir con propiedad *que no tenían una perspectiva nacional* porque no había una nación; en la Colombia actual aún hoy se duda de su existencia (Fondo Cultural Cafetero, 1983; Palacios, 2003).

<sup>34</sup> La estrategia de la élite caucana era utilizar sus alianzas políticas con Ecuador cuando se sentía amenazada por otras regiones neogranadinas (Palacios y Safford, 2002).

<sup>35</sup> Con la Ley del 13 de mayo de 1857 se creó el Estado de Santander, con la Ley del 11 de junio de 1857 se estableció el Estado de Antioquia, y con la Ley del 15 de junio de 1857 se erigieron los Estados de Boyacá, Bolívar, Cauca, Cundinamarca y Magdalena.

nes de dinero fiduciario convertible en oro, que ayudó a superar el problema de circulación de mercancías y permitió aumentar la rotación de capital y a la ampliación del proceso de acumulación. Para la época el país ya tenía un sector artesanal más consolidado que ejercía presión política.

La consolidación política como unidad centralizada implicaba un proceso que superaba los hechos legales fundacionales. La unidad política requería que un grupo se impusiera sobre los otros y que fuera aceptado por todos como legítimo. Imposición que puede surgir o por la fuerza de las ideas de una *gran política*<sup>36</sup> o por la fuerza militar. En la sociedad política de la época no existió ni una, ni otra fuerza; los grupos actuaron en un equilibrio político-militar inestable. En ese entorno y ante la necesidad de crear un bloque central y monopólico de poder, que despojara a las élites territoriales de su poder político, las sociedades políticas interregionales se dirigieron irremediabilmente hacia el conflicto armado para solucionar el problema de constituir *un* Estado, de consolidar un bloque hegemónico central de mando.

A la debilidad de las bases de los acuerdos se sumó la impotencia de la *élite* que periódicamente ejercía en el poder central. Aunque jurídicamente hubo un *Gobierno Nacional* –sin que existiera una nación– éste no tuvo el monopolio de la fuerza coercitiva y careció de un control efectivo sobre el territorio. Por las restricciones fiscales que las guerras inducían, difícilmente lograba mantener un ejército regular y profesional con un mando central. Al contrario, la fuerza armada estaba comandada por generales que hacían parte integral del poder regional<sup>37</sup>. Quienes detentaron el poder central se enfrentaron al mismo problema que tuvieron las autoridades coloniales españolas: controlar un espacio extenso<sup>38</sup>, selvático y sin infraestructura de comunicación. Pero a diferencia de la Colonia, en esta ocasión no había un ejército unificado<sup>39</sup>.

La autarquía económica-política regional fue favorecida por las grandes distancias existentes entre las poblaciones centrales y la carencia de una red vial y fluvial<sup>40</sup> que las comunicara y las integrara económicamente en una red de ciuda-

---

<sup>36</sup> La gran política se define como aquella que “comprende las cuestiones vinculadas con la fundación de nuevos Estados, con la lucha para la destrucción, la defensa, la conservación de determinadas estructuras orgánicas económico-sociales” (Gramsci, 1999, 29).

<sup>37</sup> Desde el punto de partida, 1830, la fuerza militar no estaba centralizada; operaban unos ejércitos regionales bajo las órdenes de las *élites* locales, particularidad que los convirtió *ipso facto* en “estamento” y les dio poder de negociación en el escenario *nacional*, donde todos tenían igual oportunidad de triunfar.

<sup>38</sup> Con una superficie de 1.548.300 kilómetros cuadrados en 1830 (en 2008 son 1.141.748 km<sup>2</sup>), equivalentes al 14,7% del territorio europeo.

<sup>39</sup> “No hubo en el Siglo XIX, en términos de las élites regionales, de todas estas que partieron básicamente de los centros regionales de la Colonia [...] monopolio legítimo de la violencia. Se ve que la Independencia es un conglomerado de movimientos regionales más que un gran movimiento nacional, y allí está la raíz histórica de la ausencia de legitimidad” (Marco Palacios en Fondo Cultural Cafetero, 1983, 216).

<sup>40</sup> En su informe al Congreso, De Pombo (1834, 33) sostiene que “La falta de capitales, de caminos, y sobre todo de espíritu emprendedor, ha mantenido hasta aquí circunscrita la agricultura en las provincias centrales a los límites que le señalan únicamente las exigencias del consumo interior”.

des<sup>41</sup>. En las sesiones del primer Congreso (1823) uno de los problemas que de manera recurrente se discutió fue la infraestructura vial. Un viajero francés en 1823 describió la situación: “Las comunicaciones por el interior todavía son mucho más difíciles. Si se hacen por tierra, no hay más que precipicios, cenagales y peligros de todo género; cuanto más importantes son los caminos, se encuentran en peor estado, por la sencilla razón de que son los más frecuentados y de que no los arreglan nunca. De modo que los caminos más malos son los que llevan a la capital y los que van del Cauca al Pacífico y de Panamá a Cruces” (Mollien, 1992, 409). En el informe del Secretario del Interior se lee “en el vasto territorio de la República no hay un solo camino de ruedas: todos son de caballerías y muy malos, especialmente en tiempo de lluvias” (Restrepo, 1823, 119). Al principio de la segunda república, Vélez (1833, 142) reitera que la infraestructura vial es un desastre y “pone obstáculos de mucha consideración a los progresos de nuestra agricultura, porque aumentándose los gastos en transporte de los productos de esta clase de industria en proporción de las dificultades que se le oponen, el cultivador desfallece en sus empresas por falta de un mercado fácil y acomodado”.

Pues bien, el privilegio de tener una autonomía relativa, una autarquía económica y política, fue la causa que motivó a los *hacendados terratenientes* a reservarse sistemáticamente el dominio político, económico y burocrático de sus provincias. En cada territorio se erigieron en poder político hegemónico y, durante más de medio siglo, actuaron en el ámbito nacional de manera centrífuga frente a los hacendados de otras provincias, se querían alejar de cualquier forma de gobierno que implicara cesión de poder político y mucho más de un Estado centralizado.

Las debilidades en los acuerdos y el monopolio regional sobre las armas fueron las fuentes de la inestabilidad política<sup>42</sup> y los cambios constitucionales permanentes (cuadro 1).

---

<sup>41</sup> Para tener un orden de magnitud se puede tomar la distancia y el tiempo de viaje calculado en la primera mitad del siglo XIX. Si se deja como punto central de referencia a Santa Fe se tiene que, hacia el norte, la distancia a Cartagena de Indias, en el mejor trazado de vía, es de 1.000 kilómetros, hacia el sur, hasta Popayán son 850 kilómetros, hacia el occidente, hasta la actual Medellín son 350 kilómetros y, hacia el oriente, a Tunja son 130 kilómetros y al Socorro 305 kilómetros. En documentos de la época se narra que el viaje de ida entre Bogotá y Cartagena duraba entre tres y cuatro semanas; y entre Bogotá y Tunja de dos a tres días; en el primer caso utilizando como medio de transporte canoas, mulas y burros; y en el segundo, mulas y burros y transporte humano.

<sup>42</sup> Kalmanovitz (2006) sugiere que el conflicto durante el siglo XIX no se pudo solucionar porque estaban ausentes unas “instituciones que permitieran ejercer la *hegemonía* o que ésta fuera compartida, y no se privilegió el desarrollo económico sobre otras consideraciones o intereses de corto plazo”. Compara el caso colombiano con el de los Estados Unidos que, en su opinión, si tuvo mecanismos para superar el conflicto de intereses regionales, específicamente, unas instituciones parlamentarias ampliamente desarrolladas. Al respecto hay que anotar que en Colombia algunas regiones tuvieron instituciones locales que aglutinaron los intereses, como el caso antioqueño con los cabildos (Uribe y Álvarez, 1998), pero que a diferencia del caso norteamericano, no hubo una *clase política nacional* que tuviera un punto de vista de desarrollo capitalista que compitiera con el poder económico y político europeo.

Cuadro 1  
Inestabilidad política

Guerras con carácter nacional		Constituciones	
1810-1816	Federalistas versus centralistas (periodo conocido como patria boba)	1810	Constituciones provinciales
		1819	Ley Fundamental de la República de Colombia
		1821	Ley Fundamental de los Pueblos de Colombia
1829-1830	Disolución de la Gran Colombia	1821	Constitución Política de la República de Colombia
		1830	Constitución Política de la República de Colombia
		1831	Ley Fundamental de la Nueva Granada
1839-1842	Guerra de los Supremos	1832	Constitución Política del Estado de la Nueva Granada (a)
		1843	Constitución Política de la Nueva Granada (b)
1851	Guerra de medio siglo	1853	Constitución Política de la República de la Nueva Granada (c)
1854	Guerra contra la dictadura de Melo	1858	Constitución Política de la Confederación Granadina (d)
		1863	Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (d)
1860-1863	Revolución de 1860		
1876-1877	Entre liberales radicales y conservadores		
1879	Guerra entre los Estados del litoral		
	Guerra del Gobierno Nacional con el Estado de Antioquia		
1880	Revolución en Antioquia		
	Conflicto en Cauca, Magdalena y Tolima		
1884-1886	Entre liberales radicales y el gobierno de Núñez	1886	Constitución Política de la República de Colombia (e)
1895	Entre liberales y conservadores		
1899-1902	Guerra de los Mil Días		
1948-1961	Violencia partidista (partido liberal versus partido conservador)		
	Guerra civil (grupos guerrilleros versus Estado y para-militares)	1991	Constitución Política de la República de Colombia (d)

Notas: (a): esta Constitución se modificó en tres ocasiones: una en 1840 y dos en 1841. (b): siete actos legislativos la reformaron. (c): tuvo cinco cambios. (d): con tres enmiendas. (e): con sesenta y cinco enmiendas. Fuente: elaborado por el autor con base en Tirado (1976 y 1984), Pardo (2008) y Restrepo (2004).

Hasta los años cuarenta del siglo XIX, aproximadamente, los individuos que conformaron las élites tuvieron una solidaridad estratégica con el grupo regional y con los individuos afines en lo personal, de manera que el ejercicio de la política se mezcló con las diferencias, la confabulación y las rencillas personales que traían los *hacendados* desde 1810. Esa mezcla llevó al primer conflicto armado –la denominada Guerra de los Supremos (1839-1842)– el cual abrió un periodo de conflagraciones civiles<sup>43</sup> que duró sesenta años y terminó con la confrontación que

<sup>43</sup> Palacios (1983, 27) da una cifra de “unos cuarenta pronunciamientos, levantamientos y bochinchos locales dan buena cuenta de los obstáculos interpuestos para el desarrollo estatal y de la fragilidad de los regímenes políticos”.

impuso a un grupo hegemónico en el poder político del país, la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

Desde la sexta década la fuente de la solidaridad dentro de las élites fue el conjunto de ideas con las que comulgaban. Las preferencias ideológicas que dividieron a los *hacendados* fue el motor de su agrupamiento. Después de la guerra de 1839-1842 el actuar político empezó a tomar forma de cuerpo político, es decir, la lucha por el poder fue menos un asunto personal y se convirtió en algo grupal, en fuerza política; a partir de entonces la actuación empezó a ser de tipo colectivo con base en las afinidades ideológicas<sup>44</sup>.

Las preferencias ideológicas se pueden sintetizar alrededor de cuatro temas indisolubles: la forma de gobierno, la tributación, la educación y la relación entre el Estado y la jerarquía de la iglesia católica (Bushnell, 1985 y 1996; Rodríguez, 1990; Tirado, 1984; Vázquez y Miño, 2003).

Entre las *élites* no existió una diferenciación absoluta en sus planteamientos, en cada grupo existieron matices, unos más radicales que otros<sup>45</sup>: Varios lucharon por un gobierno y un sistema impositivo centralizado y otros por un gobierno federado con sistema impositivo descentralizado. Unos pugnaron por plena libertad de comercio –interno y externo–, y de circulación de monedas extranjeras para acelerar el crecimiento; en tanto que otros propusieron diferentes grados de moderación en la aplicación de estas políticas. Algunos querían la separación entre la iglesia católica y el Estado, otros reivindicaron la iglesia como el fundamento mismo del Estado. Unos planteaban una educación laica y pública bajo los principios utilitaristas y otros la católica, impartida por el clero y con los valores cristianos como baluarte de la construcción de la ideología social<sup>46</sup>. Las mayores discrepancias estuvieron en los proyectos político y social. En el proyecto económico había un acuerdo específico ya que todos deseaban la mínima intervención del Estado en la esfera económica y, de forma unánime, estuvieron de acuerdo en cobrar el mínimo de impuestos, mucho más si eran las élites quienes debían pagarlos.

En torno a esas ideas se fueron deslindando ideológicamente (los antecedentes venían desde 1820) y construyeron a mediados de siglo dos programas políticos diferenciados que dieron origen a los partidos políticos liberal y conservador<sup>47</sup>, que comparado con Francia ya implicaba 40 años de retardo en la formación de partidos. Desde ese entonces la competencia política empezó a ser duopólica. Los grupos de *hacendados* que participaron activamente en política adhirieron a

<sup>44</sup> Colmenares (2008) fecha entre 1848 y 1854 el periodo en que sucedieron los acontecimientos y reformas que transformaron el desarrollo social.

<sup>45</sup> Utilizaron apodos para diferenciarse de sus preferencias ideológicas, por ejemplo, exaltados, moderados, radicales, bolivarianos, santanderistas, entre otros.

<sup>46</sup> La bibliografía es abundante sobre el problema de los programas políticos de la época; algunos documentos y textos esenciales sobre el tema son Camacho (1976), Aljure (1981), Fondo Cultural Cafetero (1983), González (1981); Jaramillo (1994); Melo (1978); Rodríguez (1986a); Santander y Azuero (1981); Tirado (1984).

<sup>47</sup> Los lineamientos ideológicos en Herrera (1982) y Melo (Selec) (1978). Perspectivas globales en Mejía (2007), Jaramillo (1982), Melo (1982) y Palacios y Safford (2002).

uno de esos programas. Es importante anotar que como individuos no tuvieron una separación doctrinaria perfecta, al contrario, hicieron mezclas. Esto último explica porqué muchos de ellos, en particular los que conformaron la dirigencia política e intelectual, o se trasladaban de partido o compartían o defendían públicamente ideales de los oponentes. En esos momentos de formación la ambivalencia era lo estándar pese al radicalismo de algunos de sus miembros (Colmenares, 2008).

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX las diferentes clases sociales comenzaron a integrarse a uno u otro partido político, afiliación que hasta mediados del siglo XX le permitió a muchos individuos identificarse con una institución social, con algo que en su imaginario los hacía sentir que pertenecían al país (Leal, 1984).

La separación ideológica se manifestó en las preferencias constitucionales. Las constituciones nacionales hasta 1886 y las regionales del periodo federalista tuvieron un mentor ideológico local, que a su vez era discípulo de algún pensador europeo que seguía una u otra corriente de pensamiento político (Restrepo, 1985 y 2009). Las argumentaciones en las constituyentes y los proyectos de constitución muestran una élite con mucha pasión por una república ideal, hablaron y soñaron con formar un país al mejor estilo europeo, pero renuentes a modificar las bases estructurales de la sociedad en que vivían. Su idealismo no les permitió comprender que para alcanzar la sociedad que soñaban se requería cambiar la fuente de acumulación de riqueza y crear una élite hegemónica capaz de pensar y llevar a cabo la *gran política*.

Los dos partidos empezaron a jugar el papel de centro ideológico y de medio para acceder al poder. Las élites se disputaron el control por medio del partido pero sin abandonar el instrumento de la lucha armada, aun cuando sabían que el costo social y económico era significativo, como lo señalan diferentes informes de los Secretarios de Hacienda y los debates en el Congreso. El juego consistió en rehacer el acuerdo de poder deslegitimando el anterior y utilizar cualquier discordia para iniciar la guerra<sup>48</sup>. Desde la Guerra de los Supremos y hasta la Guerra de los Mil Días quién perdía pagaba los costos políticos –destierros, ejecuciones y judicializaciones<sup>49</sup>– y los costos financieros con la expropiación de sus bienes y quien ganaba obtenía mayor control político (algunos salieron del juego por quiebra económica, pobreza que le enseñó a muchos *hacendados terratenientes*, y a la población en general, a no inmiscuirse en política, a tener una actitud desfavorable

---

<sup>48</sup> Colmenares señala que “Las innumerables Constituciones del siglo XIX no solamente estaban destinadas a legitimar los golpes de Estado de caudillos ambiciosos y personalistas: la mayoría de las veces el primer título de la Constitución que solía elaborarse inmediatamente después de una guerra civil se refería al ordenamiento político–territorial, es decir, a ensayar un nuevo equilibrio regional, pues el anterior había sido roto por el conflicto”, citado por Vélez (1986, 130). Y Safford sostiene que “Cuando uno habla de las divisiones partidistas en el siglo pasado está hablando de las divisiones de la clase dirigente, y mirando esta clase encuentra que no hay divisiones muy claras en ella en cuanto a intereses económicos” (Fondo Cultural Cafetero, 1983, 12).

<sup>49</sup> Los hechos acaecidos, estrategias, coaliciones, conflictos y demás se encuentra en Berquist (1981), Bushnell (1996), Mejía (2007), Museo Nacional (2001), Palacios (2003), Palacios y Safford (2002), Restrepo (2009), Soto (1986) y Tirado (1984).

o indiferente ante ella). En épocas de negociación pacífica, los expropiados reclamaban ante el erario público o el Congreso decretaba amnistías que repercutieron en las finanzas públicas del Gobierno central pues algunas de ellas condujeron a indemnizaciones.

Si bien es cierto que las *élites* tomaron una perspectiva de partido con dirigencia “nacional”, también lo es que eso no significó una renuncia total a los viejos intereses regionales; al contrario, se observa que el interés regional se articuló con lo “nacional”. El proyecto político de asociarse a través de una forma de gobierno federalista significa que lo regional tomaba una dimensión política de país, una visión de país como totalidad territorial. El punto de vista federalista tomó una tendencia predominante que empezó con las modificaciones constitucionales entre 1855 y 1858 y que se materializó primero en la Constitución de 1858, donde se creó el gobierno confederado, con elección directa del Presidente, y se consolidó en la Constitución de 1863 cuando se crean los Estados Unidos de Colombia, también con elección indirecta de Presidente. Este es el llamado periodo federalista (1858-1886).

En la época federalista, o tercera república, la autonomía regional intensificó los conflictos<sup>50</sup> cuyo resultado fue la menor gobernabilidad y una tendencia a disolver el país, situación calificada por la tendencia centralista como de anarquismo social<sup>51</sup>. El conflicto fue intra e inter regiones y regiones *versus* el Gobierno “Nacional”. Por ejemplo, en el conflicto intra-regional, en 1860, las *élites* del Estado de Santander se enfrentaron entre sí; y entre las causas principales del conflicto estuvo la implantación del impuesto directo o a la renta.

Uno de los factores que hizo posible las guerras fue la descentralización de la fuerza. El Estado de Antioquia tuvo una fuerza pública de 200 a 300 hombres en tiempos de paz (Uribe, 1885), cifra equivalente a una cuarta parte del ejército *nacional*<sup>52</sup> y para operar en un territorio de menor extensión. El Estado Soberano del Tolima tenía en promedio 200 hombres en tiempos de paz y podía llegar a 500 en tiempos de guerra. Esto es, dos estados podían tener la mitad de la fuerza del Gobierno Nacional.

Hasta 1880 los Estados importaron armas y mantuvieron parques de armamento apreciables: la Asamblea del Estado Soberano del Tolima autorizó en 1863 comprar 1500 fusiles (Ley del 13 de noviembre de 1863) y volvió a aprobar otra compra por hasta mil fusiles en 1868 (Decreto del 23 de noviembre de 1868). Por ello en la época se decía que la fuerza de los Estados era “iguales o superiores a los del Gobierno nacional” (Roldán, 1881), financiados con tributación, deuda local que luego era asumida por el Gobierno Nacional y emisión monetaria regio-

<sup>50</sup> Las causas y consecuencias de las diferentes guerras, así como la dinámica de esos procesos las exponen Tirado (1976), Museo Nacional de Colombia (2001) y Pardo (2008), y una visión panorámica en Palacios y Safford (2002). Según Pardo una de las causas principales de algunas de esas guerras fue el desbalance fiscal.

<sup>51</sup> En conflicto de intereses dentro del marco legal existente en el federalismo y el fortalecimiento del poder regional implicaba debilitar el nacional (Vélez, 1986).

<sup>52</sup> Pinzón (1994), en el capítulo primero hace un examen del papel político que desempeñó el ejército en el siglo XIX.

nal: La deuda del Estado de Antioquia a agosto de 1883 ascendía a 547.726 pesos, de los cuales 143.502 pesos era denominada deuda de segunda clase que se reconocía por medio de billetes (Uribe, 1885). Y cuando no hubo financiación interna se recurrió a las alianzas externas, por ejemplo, se dice que en la guerra de 1851 la élite caucana se comprometió a cubrir con los ingresos impositivos de la provincia todos los gastos en que incurriera el apoyo que recibiera del gobierno ecuatoriano (Valencia, 2001).

En las elecciones de 1884 el liberalismo pierde el poder. Los conservadores lo asumieron y pusieron en marcha su proyecto político que por las expresiones utilizadas en la época se puede denominar proyecto para establecer el orden. Integrantes del proyecto federal inician la guerra de 1885 en la que fueron derrotados por el grupo centralista. El triunfo militar le dio al centralismo el control del poder “nacional”, tanto en el Gobierno como en el Congreso. A su poder de mando coadyuvaron la Ley 19 de 1880 que aseguró, en parte, la superioridad militar a favor del Gobierno Nacional Central, y las actividades destinadas a ejercer una regulación de la sociedad por intermedio de mecanismos formales e informales, e instrumentos legítimos e ilegítimos<sup>53</sup>.

El logro del control sociopolítico le permitió al grupo ganador redactar la Constitución de 1886 de corte, obviamente, centralista que se mantuvo, con varias enmiendas (cuadro 1), hasta 1991. Ese acto simboliza el inicio de la cuarta república pero ante todo el principio de la última fase del proceso de monopolización del poder en un *bloque hegemónico*. La exclusión parcial de la élite liberal del ejercicio gubernamental y legislativo condujo a la última fase bélica, la Guerra de los Mil Días<sup>54</sup> (1899-1902), y a la separación de la provincia de Panamá (1903), separación que ayudó a formar un espíritu de nacionalismo al entender el significado de un desmembramiento real y sentir por vez primera, después de la reconquista de 1816-1819, el peso de una potencia extranjera. Cabe anotar que a diferencia del proceso europeo, la consolidación del Estado en Colombia no fue empujada por el sentimiento o la presencia real de un enemigo externo<sup>55</sup>, ese sentimiento apenas se percibió con la separación de Panamá.

La Guerra de los Mil Días puso en definitiva a un bloque central en el poder, el cuál fue capaz de organizarse y actuar como hegemónico y como Estado unificado, como *L'État c'est moi*, y que ejerció el poder político a través de una forma de gobierno central y unitario. A partir de 1905, si bien es cierto que el gobierno lo dirige el grupo dominante del partido conservador, los cargos burocráticos de dirección (ministerios, embajadas, etc.) los comparte con el grupo subordinado, esto es, los liberales<sup>56</sup>. Conservadores y liberales, o *élite hegemónica*, crearon un monopolio político, sin diferenciación en lo ideológico y en el ejercicio

<sup>53</sup> La narración de las jugadas y los hechos políticos se encuentran en Melo (1982), Tirado (1984), Palacios y Safford (2002), Jaramillo (1982); Bushnell (1996), entre otros trabajos.

<sup>54</sup> Un análisis de este conflicto en Bergquist (1981).

<sup>55</sup> La disertación sobre el efecto de considerar al vecino como enemigo externo que obliga a consolidarse internamente la presentan de manera sucinta, entre otros, Hall e Ikenberry (1993).

<sup>56</sup> Estrategia que ya se había usado en 1855-1857 (Mejía, 2007).

práctico del poder, unos y otros comparten desde ese entonces y hasta 2010 la dirección de la política y de la organización del Estado, apenas si se distinguen en algunos matices en sus objetivos primigenios.

Ese enlace de élites partidistas en el poder Ejecutivo, sus coaliciones en el poder Legislativo y la comunión en sus relaciones sociales crearon una unidad de conciencia política colectiva, como *clase política*<sup>57</sup>, que borró las diferencias ideológicas de los primeros proyectos políticos del siglo XIX. Entre ellos hubo convergencia a una ideología hegemónica en lo económico y político<sup>58</sup>. Como *bloque hegemónico* sembraron los elementos fundamentales para el desarrollo capitalista, reglamentaron a la sociedad de acuerdo con la moral católica como fundamento social<sup>59</sup> e instauraron en la *élite* la idea de una intervención mínima del Estado en lo económico, discurso que llega hasta el siglo XXI. Así las cosas, se logró condensar un programa político implícito que anuló las diferencias que anteriormente enfrentaba a las élites.

Los hechos históricos muestran que durante ese proceso de consolidación de la élite, se implantó la libertad del comercio de tabaco, lo que estimuló la naciente inserción al comercio internacional; se ejecutó una política de desamortización de bienes de manos muertas en 1861 que puso a disposición del *hacendado comerciante* el principal factor productivo, la tierra<sup>60</sup> y se le quitó el poder económico a las comunidades religiosas católicas; y con la ley para bancos de emisión<sup>61</sup> se incentivó la disponibilidad de financiamiento que fue uno de los factores que más restringía la acumulación privada al paralizar la rotación del capital. Estas políticas dejaron como resultado la consolidación de una economía mercantil ampliada que sirvió como plataforma para entrar a una economía capitalista en el siglo XX, y un proceso de concentración de tierras<sup>62</sup> en manos privadas que aún

<sup>57</sup> De acuerdo con Sartori, citado por Albertoni (1992, 89), clase dirigente consiste en “todas las minorías dirigentes, políticas, económicas, sociales, religiosas, intelectuales, tecnológicas, militares, burocráticas, etc. *Clase política* es un subgénero de la clase dirigente, parte de la clase dirigente que se encarga del poder”.

<sup>58</sup> Palacios (2002, 23) sostiene que “Nuestro argumento es que a lo largo del siglo XIX la fragmentación regional del poder político fue la expresión desnuda y más visible de la ausencia de una auténtica clase hegemónica capaz de unificar políticamente a la nación e integrar, representándolas, a las demás facciones de la clase dominante dentro de un marco de un Estado moderno y unitario”.

<sup>59</sup> La homogenización no fue perfecta, la parte de la *élite* que fue más consistente con los principios aún añoraba los deslindes ideológicos del antiguo régimen. A partir de los ideales originarios se trató de revivir la polémica en la década de los cuarenta del siglo XX, pero terminó más en un problema de enfrentamientos de caudillos y en violencia partidista guiada por el color del partido político y no por los fundamentos ideológicos.

<sup>60</sup> Un análisis económico de la desamortización en ese periodo en Jaramillo y Meisel (2010).

<sup>61</sup> Conocida como Ley 27 de 1864, y complementada con la Ley 35 de 1865.

<sup>62</sup> Camacho (2000, 37-38): “El uno es abrir la puerta a la propiedad territorial de los paisanos, cerrando la posibilidad de esas vastas adquisiciones de tierras baldías que con los más fútiles pretextos (camino que no se abren ni se mantienen, puentes que si no se pagan con un pontazgo modera debieran ser construidos a expensas únicas de la persona a quien favorecen, ferrocarriles, canales, etc.) conducen a la creación de una nueva feudalidad y a la destrucción de la República. El otro es introducir un nuevo sistema de formación de los ejércitos que ponga término al reclutamiento arbi-

hasta la cuarta década del siglo XX era elemento importante de prestancia social, económica y política.

En resumen, las guerras del siglo XIX no fueron otra cosa que parte de un proceso complejo y contradictorio de concentración del poder político<sup>63</sup> y de consolidación de una élite dominante. En la práctica, durante la mayor parte del siglo XIX los *hacendados* crearon una confederación política de propietarios, que ante los intereses regionales en juego hicieron del gobierno una institución inestable. Ese proceso tuvo costos tales como las pérdidas de vidas humanas, el desequilibrio de las finanzas públicas y dificultades en el flujo de comercio y en la rotación del capital. La imposición hizo parte integral de la discusión política sobre el *deber ser* del Estado, la élite estuvo de acuerdo en negar sistemáticamente una ampliación de su fundamento financiero pues lo consideraron como instrumento de sumisión política. El proceso de formación terminó con la consolidación de un grupo que logró la unificación de la élite como una fuerza política, con conciencia y solidaria con sus intereses de clase social, que fue capaz de orientar durante el siglo XX los recursos físicos y sociales disponibles para desarrollar las nuevas fuerzas económicas, políticas y sociales.

#### LA GESTIÓN DEL PODER POLÍTICO

Los *hacendados* enfrentaron una situación contradictoria. Por un lado, como dueños del principal factor productivo, la tierra, y de los canales de comercio y distribución, defendieron la dimensión de lo privado<sup>64</sup> como fundamento único para alcanzar el desarrollo socioeconómico y, en consecuencia, rechazaron cualquier intervención estatal, esto es, cualquier acción de ellos mismos. Pero por otro lado, como Estado, como dueños del poder soberano, los hechos los obligaron a intervenir en la órbita privada.

---

trario de nuestras costumbres”. Rausch (1999) presenta las características y las estadísticas de la repartición de tierras en los llanos orientales.

<sup>63</sup> Las guerras fueron interpretadas por quienes las vivieron como un tema de pura ambición personal y no como parte de la dinámica social del país y de la condición política de un grupo: “La simple posesión del poder político, para quien la conozca un poco, no puede ser un incentivo para la guerra, si solo se trata de administrar con fidelidad los intereses comunes de las asociaciones; para llegar a ella por medio de las armas, i remando en un piélagos de sangre, se necesita pensar en la realización de un vasto proyecto de dominación absoluta” (Bernal, 1877, 3). Y vieron en la educación la solución a la ambición humana: “Ese espectro revolucionario permanente, contra el que han sido importantes las libertades públicas e ineficaz el empleo de la fuerza i el terror, delante del cual han caído en pedazos once constituciones políticas sucesivas, desde la federación de 1811 i la dictadura de 1828, hasta la federación de 1857; ese hechizo diabólico que cayó sobre nosotros al nacer, no tiene probablemente otro conjuro que la educación de las masas populares” (Camacho, 1871a).

<sup>64</sup> “Artículo 178. Ningún género de trabajo, de cultura, de industria, o de comercio será prohibido a los colombianos, excepto aquellos que ahora son necesarios para la subsistencia de la República, que se liberrarán por el Congreso cuando lo juzgue oportuno y conveniente” (Constitución Política de la República de Colombia de 1821).

Las lecturas de filosofía y política<sup>65</sup> y las polémicas que los principales miembros de la *élite* escucharon y vivieron en los viajes a Europa, las que luego incorporaron en las discusiones en el país, les permitieron construir un discurso que justificó la no intervención del gobierno en la economía, detrás del cual se ocultó el interés individual. Durante las dos primeras repúblicas sostuvieron que la economía debía ser encauzada por el libre comercio en sentido amplio, es decir, entendieron como tal la liberación del comercio internacional y toda la actividad económica interna<sup>66</sup>, lo que implicaba una reducción absoluta de los impuestos y el desmonte de trabas administrativas.

A partir de la tercera república, cuando descuella el *hacendado comerciante* y empieza a nacer el *hacendado banquero*, en las disertaciones de la élite se cambió el concepto de libertad de comercio por el de *laissez faire, laissez passer*; pero en la práctica la sociedad política empezó a utilizar los recursos estatales para proporcionar la infraestructura núcleo que requería el creciente comercio internacional y, por lo tanto, la acumulación de capital privado. Durante este periodo la élite mantuvo su opinión sobre la imposición, no obstante surgieron individuos que consideraron que el sistema tributario era inequitativo y que se debía incorporar el impuesto al ingreso.

Durante las dos primeras repúblicas, para no transformarse en lo que tanto habían impugnado, la élite optó por amarrarse al mástil. Los *hacendados terratenientes* que llevaron a cabo la independencia crearon, en la primera república, una estructura organizacional estatal (1821) integrada por un Congreso compuesto por dos cámaras –el Senado y la Cámara de Representantes–, una Rama Ejecutiva con cuatro Secretarías de Estado, una Rama Judicial constituida por la Corte de Justicia, y en la división político administrativa se crearon seis departamentos<sup>67</sup> con sus respectivos gobiernos regionales; para un espacio equivalente a lo que hoy son Colombia, Ecuador y Venezuela. Después, en la segunda república, se mantuvo la misma estructura en las ramas Legislativa y Judicial y Ejecutiva, pero se consolidó

---

<sup>65</sup> Una cofradía de abogados, procedentes de familias de hacendados, ejercieron el papel de élite intelectual. Formaron sus ideologías a partir de la lectura de las concepciones de Rousseau, Montesquieu, Raynal, Voltaire, Bentham y Destutt de Tracy (Jaramillo, 2001; Restrepo, 1985; Rodríguez, 1989 y 1990). Los profesores de la segunda generación de la élite fueron los intelectuales de la emancipación, en especial Ezequiel Rojas (Jaramillo, 2001), quien fue maestro de “conocidos liberales radicales, como Aníbal Galindo, Salvador Camacho Roldán, José María Rojas Garrido, Felipe Pérez, quienes reconocieron en él al impulsor de un conocimiento libertador que emanciparía por fin a la República de los últimos vestigios de la tradición hispánica, una tradición a la que identificaron con el yugo de la tiranía, el fanatismo y la ignorancia” (Quintana, 2006, 11-12). Leyeron a Smith, Mill, Say y a sus exegetas europeos; y en los Informes de Hacienda y en los artículos que publicaron utilizaron el argumento de autoridad y citan a estos autores. Rodríguez (1989 y 1990) hace un análisis sobre las fuentes de teoría económica y las formas como las interpretaron la generación de los independentistas.

<sup>66</sup> Palacios (1990) muestra que los hacendados que además eran funcionarios o políticos tenían un discurso ideológico doble, en la vida privada eran librecambistas y en público eran proteccionistas.

<sup>67</sup> Departamentos en el sistema administrativo nacional francés, equivalente a las provincias en el caso español o a los Estados en el caso estadounidense.

en una Secretaría las antiguas Secretarías de Guerra y de Marina (cuadro 2). Esa última estructura administrativa equivalía a 2.370 integrantes de la fuerzas militares (según el informe del Secretario de Estado en el Departamento de Guerra y Marina) y 528 funcionarios civiles (cuadro 3).

Cuadro 2  
Estructura del estado

	1820	1835	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920
1. Congreso de la República		√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
2. Corte de Justicia		√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
3. Rama Ejecutiva											
3.1.a. Secretaría de Estado del Interior y Justicia	√										
3.1.b. Secretaría de Estado del Interior y Relaciones Exteriores		√	√								
3.1.c. Secretaría de Estado de lo Interior				√	√	√	√				
3.1.d. Secretaría de Estado de Política Interior								√	√		
3.1.e. Ministerio de Gobierno										√	√
3.2.a. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	√					√	√	√	√		
3.2.b. Ministerio de Relaciones Exteriores										√	√
3.3.a. Secretaría de Estado de Guerra y Hacienda	√										
3.3.b. Secretaría de Estado de Guerra y Marina		√	√								
3.3.c. Secretaría de Estado de Guerra				√	√	√	√	√	√		
3.3.d. Ministerio de Guerra										√	√
3.4.a. Secretaría de Estado de Hacienda		√	√	√	√			√	√		
3.4.b. Secretaría de Estado de Hacienda y Fomento						√	√				
3.5.b. Secretaría de Estado de Tesoro					√	√	√	√	√		
3.5.b. Ministerio del Tesoro									√	√	√
3.5.c. Ministerio de Hacienda									√	√	√
3.6. Ministerio de Justicia										√	
3.7.a. Secretaría de Fomento						√	√	√	√		
3.7.b. Ministerio de Obras Públicas										√	√
3.8.a. Secretaría de Agricultura								√	√	√	
3.8.b. Ministerio de Agricultura y Comercio											√
3.9.a. Secretaría de Estado de Instrucción Pública						√	√	√	√		
3.9.b. Ministerio de Instrucción Pública										√	√
3.10.a. Departamento de Correos						√	√				
3.10.b. Departamento de Correos y Telégrafos								√	√		
3.10.c. Ministerio de Correos											
3.11. Ministerio de Policía										√	
3.12. Banco Nacional											

Fuente: elaborado con base en los informes al Congreso de los Secretarios de Estado y en la Codificación Nacional.

Esa estructura administrativa se mantuvo durante la segunda república, e indica que la Rama Legislativa participó en el 25,5% del total de funcionarios y el 16,0% del costo en gastos de personal, el cual incluye las dietas y viáticos de senadores, representantes y diputados, la Rama Legislativa en el 69,2% y el 71,7% del costo y la Rama Judicial en el 5,3% del total de funcionarios y el 12,3% del costo total.

La Secretaría de Estado de Hacienda fue, durante el siglo, la más grande en planta de personal porque de ella dependían los correos nacionales, las casas de moneda, la fundición de oro, y hasta 1850 las administraciones de tabaco, por consiguiente, participó con un 56,4% de la planta de personal y con el 48,9% de los gastos de personal. En las cifras se destaca que en los gobiernos territoriales la Rama Legislativa duplicó a la Ejecutiva en cantidad de funcionarios.

Cuadro 3  
Planta de personal civil al iniciar la segunda república

	Funcionarios	Costo pesos oro	Costo unitario
Congreso	90	82.960	922
Congresistas	82	81.460	993
Administrativos	8	1.500	188
Corte suprema de justicia	6	10.600	1.767
Consejo de estado	14	18.920	1.351
Poder ejecutivo	3	16.200	5.400
Secretaria del interior y relaciones exteriores	16	12.172	761
Empleados diplomáticos	10	17.985	1.799
Inglaterra	2	7.000	3.500
Roma	2	5.200	2.600
Estados unidos	2	2.500	1.250
Perú	2	3.000	1.500
Kingston	2	285	143
Tribunales de apelación	44	41.732	948
Gobernaciones	323	90.844	281
Ejecutivo	104	81.079	780
Diputados	219	9.765	45
Imprenta	2	1.400	700
Establecimientos públicos	20	2.699	135
Secretaría de hacienda	682	283.087	415
Secretaría	14	11.172	798
Contaduría	13	11.600	892
Casas de moneda	42	34.804	829
Tesorerías	92	50.576	550
Oficinas de fundición	17	4.487	264
Administraciones subalternas de recaudación	26	4.398	169
Aduanas	36	28.000	778
Resguardos de aduanas	99	29.928	302
Correos	48	24.570	512
Administración del tabaco	295	83.552	283
Administraciones generales	116	36.312	313
Administraciones principales	51	16.400	322
Administraciones particulares	78	18.925	243
Administraciones subalternas	50	11.916	238
Total	1.210	578.599	478

Fuente: cálculos propios con base en Soto (1832).

La administración tributaria estuvo integrada por las tesorerías, las aduanas y los resguardos de aduanas, las cuales participaron con el 33,3% de la planta de personal de la Secretaría de Hacienda y con el 38,3% del costo total de la misma Secretaría. Si se tiene en cuenta que fue la encargada de gestionar todo el recaudo, excepto el impuesto de timbre, se tiene entonces que el recaudo neto fue de 61,3 pesos oro por cada cien cobrados a los contribuyentes. Estas cifras no incluyen a los jueces letrados de hacienda que eran funcionarios de las gobernaciones, hubo uno por cada una de ellas, y se encargaban de resolver las cuestiones tributarias. Incluidos estos últimos jueces, se tiene que al iniciar la segunda república la administración tributaria contaba con 14,5 funcionarios por cada cien mil habitantes.

Las tres Secretarías de Estado originales de la segunda república tuvieron unos departamentos que dieron origen a otras Secretarías de Estado durante la tercera república o a Ministerios en la cuarta república. La Secretaría del Interior tenía los Departamentos de Justicia, de Instrucción Pública y de Actividades Económicas y con su separación administrativa se dio origen al Ministerio de Justicia, la Secretaría de Estado de Instrucción Pública y la Secretaría de Estado de Agricultura, respectivamente (cuadro 2).

Ante las implicaciones políticas, financieras y económicas que tenía el manejo de la deuda pública, las pensiones y la recolección de impuestos, se separó de la Secretaría de Estado de Hacienda el Departamento del Tesoro y se creó la Secretaría del Tesoro. López (1992) hace un estudio sobre la evolución de la organización de la Secretaría de Estado de Hacienda durante el siglo XIX, y muestra que a medida que creció la complejidad de la administración pública, también se fueron abriendo nuevas dependencias que manejaron la hacienda y el tesoro.

La tendencia a una burocracia mínima se mantuvo hasta la mitad del siglo XIX. A partir de esa época la sociedad política empezó a desatarse del mástil. Durante la tercera república realizaron inversiones en infraestructura pública, en específico el telégrafo, los ferrocarriles y la apertura de caminos, que junto con la necesidad de tener control político y administrar mejor las rentas los obligó a ampliar la estructura estatal. Para quitarle la carga administrativa de las obras públicas a la Secretaría de Estado de Hacienda apareció el Departamento de Fomento que luego se convirtió en el Ministerio de Obras Públicas. El antiguo Departamento de Correos de la Secretaría de Estado de Hacienda se convirtió en dependencia aparte con el nombre de Departamento de Correos y Telégrafos y finalmente se transformó en el Ministerio de Correos.

Los conflictos entre *élites* los obligó, desde 1850, a ampliar puntualmente el tamaño de los ejércitos, y esto unido a la administración de justicia, de la política interior y la de hacienda les exigió una estructura burocrática que el Congreso buscó controlar requiriendo a los Secretarios de Hacienda reportes sobre los costos de la actividad estatal. Adicionalmente, las guerras dejaron un conjunto de pensiones e indemnizaciones que además de incrementar los gastos, crearon un enredo administrativo que obligó a establecer departamentos que permitieran tener control y que le reportaran al Congreso la evolución de ese tipo de gasto. El resultado final fue el crecimiento progresivo de la administración, del poder político de la burocracia y un incremento concomitante en el gasto público que tuvo un efecto sobre la demanda agregada, cuya magnitud no se puede determinar por la falta de cifras.

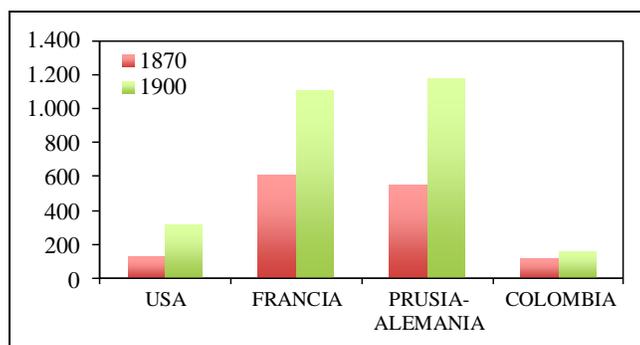
En la época federalista los Estados diseñaron sus estructuras administrativas. Algunos ejemplos de la tendencia general es el Estado Soberano de Antioquia que tuvo una Asamblea Legislativa, un Despacho de Gobierno y Guerra y un Despacho de Hacienda y Fomento, con las cuales gobernaba, en 1870, una población de 327.322 y un territorio de 5.902,5 kilómetros cuadrados. El Estado Soberano del Tolima una Asamblea Legislativa y una Rama Ejecutiva con siete Departamentos: el Ejecutivo, el de Hacienda, el de Justicia, el de Instrucción Pública, el de Honores y Recompensas, el de Obras Públicas y el Gastos imprevistos. Y el Esta-

do Soberano de Cundinamarca que contó con una Asamblea Legislativa, un Departamento Judicial, un Departamento de Beneficencia, y dos Secretarías de Estado, la de Gobierno y la de Hacienda. Pese a las diferencias que se puedan presentar entre las estructuras organizacionales de los diferentes Estados, en general trataron de copiar la estructura del Gobierno Nacional descrita en el cuadro 2.

En todo el mundo la administración pública tiende a aumentar de tamaño; la diferencia entre países se encuentra en los ritmos de crecimiento. Como se muestra en la gráfica 1, en los países más desarrollados de Europa el crecimiento del volumen de funcionarios de los respectivos gobiernos centrales, sin contar fuerzas armadas, fue rápido durante el siglo XIX. En cambio, para el mismo nivel de gobierno, en Colombia el ritmo fue lento: el país pasó de 116,7 funcionarios por cada cien mil habitantes en 1870 a 157,1 en 1900, mientras que el gobierno nacional en los Estados Unidos pasó de 127,8 a 314,1 funcionarios por cada mil habitantes, Francia de 609,4 a 1.103,7 empleados por cada mil habitantes; y Prusia-Alemania saltó de 549,5 a 1.178,9 funcionarios por cada mil habitantes.

Gráfica 1

Empleados del gobierno nacional por cada cien mil habitantes



Fuente: cálculos propios con base en Mann (1993), Soto (1832) y códigos administrativos vigentes de 1879 y 1900.

La tendencia señala que el tamaño del sector público colombiano quedó rezagado incluso frente a países que venden la imagen de poca intervención estatal. En los Estados Unidos, sin contar con la burocracia de los gobiernos estatales, el tamaño del sector público creció entre 1870 y 1900 dos y media veces; en Colombia, incluidas las administraciones locales y departamentales, el sector público apenas se multiplicó por un tercio. Mientras que la población de los Estados Unidos creció a una tasa geométrica anual del 2,6% y el empleo público de su gobierno central lo hizo a una tasa geométrica anual del 4,5% entre 1830 y 1900, Colombia lo hizo a una tasa de crecimiento geométrico anual del 1,0% y del 2,2%, respectivamente y para los mismos años. Desde luego, estos datos indican que el impacto del sector público sobre la demanda agregada de corto plazo, vía la masa de sueldos y salarios gubernamentales, fue bastante menor en Colombia.

La diferencia en el tamaño del personal militar también fue significativa: Francia alcanzó en 1900 una fuerza armada de 620 mil hombres, Estados Unidos 126 mil uniformados y Prusia-Alemania 629 mil soldados, en tanto que Colombia llegó, en el mejor de los casos, a los diez mil en la Guerra de los Mil Días. Mientras los primeros producían sus propias armas, Colombia las importaba; lo que a nivel agregado significa que aquellos generaban con la dotación a sus fuerzas militares enlaces intersectoriales que le dieron dinámica a su industria, mientras que éste se limitó a entregar parte de su valor agregado en la adquisición de armamento para sostener sus conflictos internos.

En síntesis, el tamaño de la organización estatal colombiana, medido por tamaño de planta de personal civil, permaneció constante durante la segunda república. Dos son las razones. La primera es de principio ideológico, la élite creía que una administración pública pequeña implicaba una menor intervención estatal en los negocios y se generaría una mayor la actividad económica. La segunda es de tipo práctico, rechazaron la ampliación de la administración porque involucraba una ampliación en la imposición. Sin embargo, a partir de la tercera república, el sector público creció ante los requerimientos del crecimiento económico del país, pero lo hizo a tasas menores que los países más desarrollados de la época.

## LA POLÍTICA FISCAL DURANTE EL PROCESO DE FORMACIÓN DE UN ESTADO

“Fiscal demands are the first sign of life of the modern state. This is why ‘tax’ has so much to do with ‘state’ the expression ‘tax state’ might almost be considered a pleonasm. And this is why fiscal sociology is so fruitful for the theory of the state”.

Schumpeter (1954)

El grupo que se tomó el poder en la Nueva Granada tuvo como objetivo de política el crecimiento económico con base en la iniciativa privada. Al principio usaron como único instrumento de política la imposición, y luego lo acompañaron de algunas acciones de tipo administrativo. En concreto, utilizaron el desmonte de la estructura tributaria y lo complementaron con la eliminación de las barreras que restringían el comercio interregional e internacional. Una vez consolidados, en 1850, incluyeron la privatización del monopolio rentístico del tabaco, cuya discusión venía desde 1836<sup>68</sup>. A partir de la sexta década del siglo XIX, la *élite* mantuvo el objetivo pero diversificó los instrumentos pues, de manera progresiva, incorporó el gasto público y la emisión monetaria. En la primera década del siglo XX incluyó

---

<sup>68</sup> “Temo que se renueve en las presentes sesiones legislativas el proyecto de dar en arrendamiento la renta de tabaco, o más claro, de entregar el monopolio de este ramo a una sociedad en particular. El año pasado se opuso el gobierno a ello por razones tan poderosas, que todavía obran en su ánimo para insistir en su oposición” (Santander, 1836, 12).

como objetivo el control a la inflación<sup>69</sup>, el cual, durante todo el resto del siglo y en lo corrido del XXI, permaneció como objetivo prioritario.

La política fiscal respondió a cuatro elementos básicos. El primero, el más importante, la dinámica que tomó el conflicto por la concentración del poder político determinó las prioridades del gasto y el volumen de recaudo. Segundo, el gasto público, inicialmente dedicado a mantener unas necesidades administrativas y un ejército mínimos, en la segunda mitad del siglo XIX empezó a utilizarse como instrumento cardinal para el proceso de acumulación privada, pues se aumentó la participación del gasto en inversión, la que se aceleró en las tres primeras décadas del siglo XX. Tercero, la sociedad política rechazó la tributación, el fundamento financiero del poder político, actitud que se hizo efectiva con la disminución de los gravámenes y cubrió el faltante con crédito, emisión monetaria o con ingresos no tributarios. Esa estrategia fiscal se implantó pese a que las élites reconocían la importancia de la imposición para contribuir al desarrollo social. Y, por último, a finales del siglo XIX se empezó a sentir la importancia política y social de la formación y el ascenso de una burocracia que desde hacía cuarenta años se cualificaba y con ello reforzaba cada vez más la intervención del Estado por el lado del gasto.

La concentración del poder a partir de 1887<sup>70</sup>, y su fortalecimiento con la Guerra de los Mil Días, creó la estabilidad política que sirvió de cimiento institucional al país para consolidar las bases económicas que acelerarían el proceso de crecimiento y desarrollo capitalista. Proceso que se benefició de la dinámica de una economía exportadora que le generó una transformación productiva en amplias zonas rurales y los recursos financieros suficientes para volver irreversible la transformación hacia el capitalismo. Una vez la sociedad llega al punto en el que el proceso de acumulación exige mayor estabilidad social, la *élite* dominante puso la cuestión económica por encima de la cuestión política, y las decisiones empezaron a tener como criterio de juicio los costos económicos y no las pretensiones políticas de grupos específicos de la *élite*.

## EL GASTO PÚBLICO

### La formación del gasto

El atributo substancial de la política fiscal en el siglo XIX fue su arreglo corporativo. El Legislativo tenía la iniciativa del gasto, el tributo y la deuda, y la Rama Ejecutiva se limitó a elaborar un proyecto de gasto que le sirvió al Legislativo para iniciar la discusión del proyecto de presupuesto. Una vez aprobado, el gobierno

<sup>69</sup> El financiamiento monetario de la Guerra de los Mil Días dejó una inflación que generó pánico en las élites y condujo a prohibir el financiamiento del gasto con emisión monetaria.

<sup>70</sup> En opinión de uno de los actores de la época, ese año se “constituye prácticamente la base, en lo económico así como en lo político, de la gran transformación que se ha efectuado en el país” (Paúl, 1888, III).

tenía la posibilidad de objetar la ley<sup>71</sup> o, en su defecto, poner en marcha el mandato político manifiesto en la ley de presupuesto y las leyes sobre tributos. Durante todo el periodo de estudio, no utilizó la objeción a la ley.

En ese contexto, quien poseía el control sobre las variables fiscales no tenía noción de la restricción presupuestal pero, en cambio, sí las utilizó, positiva o negativamente, en función del proceso de concentración política. El gobierno sufrió las consecuencias de la restricción financiera, pero no dispuso de un mecanismo institucional que le permitiera transmitirla con fuerza al Legislativo para que éste moderara su propensión al gasto y se ajustara a los pocos recursos que se poseían.

Durante un siglo no hubo ningún tipo de sincronización entre gasto e ingreso. La aprobación del gasto se hacía de forma independiente de las rentas aprobadas y de las efectivamente recaudadas. Los congresistas, individualmente o por grupos, proponían y, en la mayoría de las ocasiones, se aprobaban los gastos que buscaban beneficiar a sus regiones de origen sin tener en cuenta los ingresos disponibles<sup>72</sup> o restricción presupuestal; ni siquiera en la tercera república, donde se suponía que los Estados asumían el gasto, dejaron de actuar de esa manera. Al desfase fiscal también contribuyó el Gobierno Nacional pues, en muchas ocasiones, no incluía todas las partidas de gasto y de servicio de la deuda en el documento de proyección de gasto para el Congreso. Esta situación condujo a que a lo largo de la ejecución se adicione gastos no previstos y sin recursos para su financiamiento (Wills, 1858a, 274). Para subsanar las situaciones negativas se utilizó la figura jurídico-contable de los créditos, esto es, de adiciones presupuestales hechas durante el periodo de ejecución. En general, las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejecutado alcanzaron proporciones del 50%, un ejemplo de exceso de cálculo fue el presupuesto de la vigencia fiscal de 1865-1866 (cuadro 4).

En el proceso de concentración del poder en una *élite* de la sociedad política, el Gobierno Nacional no tuvo el poder de negociación y la voluntad para cambiar el arreglo institucional. A lo largo del siglo XIX se limitó a ejecutar el gasto hasta el nivel que permitía el ingreso, la emisión monetaria y el endeudamiento, y a lamentar esa situación en los informes del Secretario de Hacienda, a los que posteriormente se les unieron los lloriqueos de los informes del Secretario del Tesoro<sup>73</sup>. Los comentaristas veían el problema del desequilibrio financiero público en la discrecionalidad del gasto por parte del Congreso y, por ejemplo, se sostenía

---

<sup>71</sup> El Ejecutivo trató de utilizar el instrumento jurídico de la objeción a la ley de presupuesto pero no fue eficiente en su propósito: “Tres años han transcurrido en que el poder ejecutivo no ha podido usar del derecho de objetar la ley de gastos, a causa de habersele presentado pocos minutos antes de cerrarse las sesiones anuales del congreso” (Santander, 1836, 15).

<sup>72</sup> “Ningún Senador o Representante cree haber llenado cumplidamente su cometido si no obtiene del Tesoro de la Nación algún auxilio pecuniario para el Departamento o Provincia que lo eligió, y hasta para el Municipio donde reside” (Esguerra, 1898, 6).

<sup>73</sup> En momentos financieros difíciles y de paz, como en 1910, el gobierno pedía al Congreso moderación en el gasto pero éste no le prestaba atención “La voz del Ejecutivo fue sistemáticamente desoída: estaban vivas las pasiones políticas y ellas eran entonces, como han sido siempre, enemigas abiertas del bien público” (Eastman, 1911, V).

que para lograr el equilibrio presupuestal: “Lo que antes que todo debe nivelar el Congreso es el apetito desordenado del gasto con la poca flexibilidad que tienen los recursos fiscales, debida entre nosotros principalmente a la pobreza del país” (Samper, 1894).

Cuadro 4  
Presupuesto del Gobierno Nacional de 1865-1866  
Pesos oro

Departamentos	Aprobado	Ejecutado	Diferencia
Interior	397.969	194.846	203.123
Instrucción pública	7.328	840	6.488
Justicia	44.944	19.341	25.603
Relaciones Exteriores	65.783	4.383	61.400
Obras Públicas	76.000	33.537	42.463
Hacienda	585.695	283.494	302.201
Fomento	2.000	0	2.000
Tesoro	375.830	170.449	205.381
Deuda nacional	924.527	174.971	749.556
Guerra y Marina	380.385	439.871	-59.486
Total	2.860.461	1.321.732	1.538.729

Nota: para la elaboración y ejecución del presupuesto de gastos, las Ramas Legislativa y Judicial quedaban incorporadas al gasto de la Secretaría de Estado del Interior.

Fuente: González (1870).

Para lograr un ajuste en las finanzas públicas y cumplir el precepto de equilibrio presupuestal, en 1892, ante la imposibilidad para cubrir el gasto ante el cierre del crédito externo por no pago, el Congreso, con la Ley 33 de ese año, dispuso que el total del gasto estipulado en la ley de presupuesto no podían exceder a las rentas calculadas para la vigencia fiscal, y autorizó al Gobierno Nacional para reducir el gasto, en la fase de liquidación del presupuesto, si detectaba un déficit<sup>74</sup>. Pero con la Ley 110 de 1912 el Congreso le retiró la facultad al Gobierno de nivelar el presupuesto.

Después de la Guerra de los Mil Días, una vez se concentró el poder en un grupo hegemónico y tomaron importancia política y económica los noveles empresarios fabriles, al debate político entró con mayor fuerza la cuestión de las condiciones de estabilidad fiscal que requería el desarrollo de la actividad industrial privada (Restrepo, 1912). El Gobierno Nacional propuso como principio de política económica “conservar la solvencia del fisco y proveer á los industriales el dinero suficiente, con largos plazos y á moderado interés” (Eastman, 1911, VI); porque “el superavit es la garantía de nuestro crédito dentro y fuera del país” (*ibíd.*, VIII). En el contexto económico y social de 1911, eso significaba que el gobierno no quería forzar un desplazamiento financiero al sector privado (*crowding out* financiero), su deseo fue cederles la disponibilidad de crédito a los industriales a través

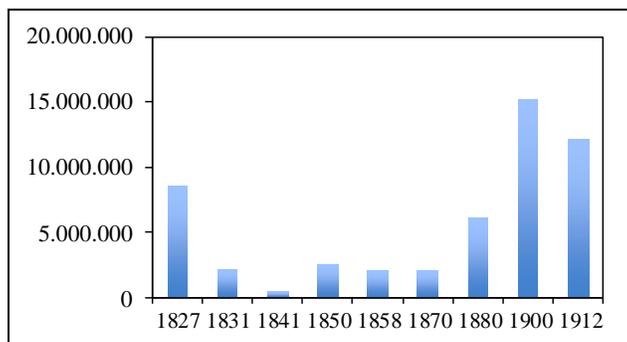
<sup>74</sup> Las fases del presupuesto son a) preparación y presentación, b) estudio y aprobación, c) liquidación, d) ejecución y, d) fenecimiento.

de la banca privada evitando la financiación interna del déficit, ya fuera con títulos o con emisión de dinero.

Las nuevas condiciones políticas y económicas de la primera década del siglo XX le permitieron al Gobierno presionar más al Congreso para que renunciara a la iniciativa del gasto (Restrepo, 1912). Parte de la argumentación gubernamental se sustentó en el análisis comparado. Mostraba las bondades que en Inglaterra tenía el esquema de un Ejecutivo con la iniciativa del gasto y el Legislativo con la función de fiscalización y control político de las finanzas públicas (Restrepo, 1912; Rosales, 1912). El Congreso, si bien estuvo más predispuesto a estudiar el tema, aún no estaba dispuesto a perder el control del gasto pues implicaba renunciar al instrumento de control y supervivencia para ejercer su poder en la política nacional, regional y local.

Como no tuvo incentivos para controlar el gasto y tampoco quería perder la iniciativa fiscal, cuando se presentaba una crisis fiscal autorizaba al Gobierno Nacional para que ajustara de manera puntual el gasto o modificara algún tributo. A manera de ilustración, en 1823 se aprobó una reducción de sueldos (Actas de la sesiones del Senado del 14 y 15 de julio de 1823; y acta de la sesión de la Cámara del 26 de julio de 1823); y en 1910 autorizó rebajar sueldos (Ley 59 de 1910): los que devengaban de \$300 o más una reducción de hasta el 30%; de \$250 y hasta \$300 un 25%, los de \$250 o menos en 20% y se exceptuaron los sueldos del poder judicial (Eastman, 1911, XXII). Realizada la tarea gubernamental, el Congreso, acto seguido y de manera inconsistente, aprobaba mayor gasto, por ejemplo, después de la crisis fiscal de 1910 el Legislativo aprobó en 1911 un paquete de leyes que implicaron gastos por \$4.434.141, que no fueron respaldados por ningún tipo de ingreso (Restrepo, 1912, XV).

Gráfica 2  
Gasto del Gobierno Nacional



Fuente: cálculos propios con base en informes de hacienda.

Por último, una circunstancia externa obligó al Congreso a desprenderse de manera temporal del control de las variables de las finanzas públicas. El desequilibrio fiscal que generó la primera guerra mundial con la caída de las exportaciones, que indujo una reducción de importaciones con la consecuente caída en los ingresos

provenientes del tributo a las importaciones, más el desequilibrio fiscal que atraía desde principios del siglo XX, obligó al Congreso a expedir la Ley 126 de 1914 que le dio al gobierno facultades para utilizar a su conveniencia los instrumentos impositivos y de gastos con el propósito de enfrentar la crisis.

#### El proceso de gasto en el periodo federal

La época federalista lo fue en lo político pero no en lo fiscal. Legalmente los gobiernos regionales y locales asumían los gastos en educación, en justicia, el ministerio público, infraestructura vial y el gasto en culto, entre otros. Para financiar ese gasto, desde la Constitución de Rionegro, se les otorgaron los impuestos de degüello de ganado mayor, exportación de mineral concentrado, hipotecas y registro y los quintos, y se les trasladó el impuesto de diezmo y se les cedió las rentas del monopolio del aguardiente. Pero en la práctica el Gobierno Nacional recaudaba el principal impuesto –el de importaciones– y el ingreso no tributario más grande –la renta de la sal–, pero también asumía la mayor parte del gasto de los Estados.

El Congreso incluía y aprobaba en el presupuesto nacional lo que por competencia le correspondía a los niveles de gobierno territorial y local. El arca de la nación financió toda clase de gasto: desde un arreglo en el cementerio hasta la construcción de un acueducto o una carretera, lo que desvirtuó el sistema de gobierno federado. Ante esta situación, en 1883 el Secretario de Hacienda propuso retornar a la Constitución de 1853 –centralista– pero con la condición que el Gobierno Nacional conservara “una fuerza militar única; un orden público indivisible y solidario; una sola justicia; una sola legislación civil y penal” (Galindo, 1883, 8).

Una vez se retorna a un gobierno centralizado con la Constitución de 1886, a los departamentos se le asignó la responsabilidad del gasto en educación primaria, apertura de caminos y canales navegables, gasto en beneficencia, entre otros (art. 185 de la Constitución de 1886). En los primeros años, los departamentos mantuvieron las mismas rentas de la época federal, pero dada su baja elasticidad ingreso y ante el poder regional representado en el Congreso en la práctica fue el Gobierno Nacional quien asumió el pago de los gastos territoriales<sup>75</sup>. La asunción del gasto por parte de este nivel de gobierno y la necesidad de financiar la guerra por el poder, a partir de 1887 se empezó a trasladar los recursos departamentales al Gobierno Nacional: el impuesto de degüello de ganado mayor, el de salinas marítimas, el de timbre y papel sellado y el impuesto sobre minas (Ley 48 de 1887).

#### Crecimiento y composición del gasto

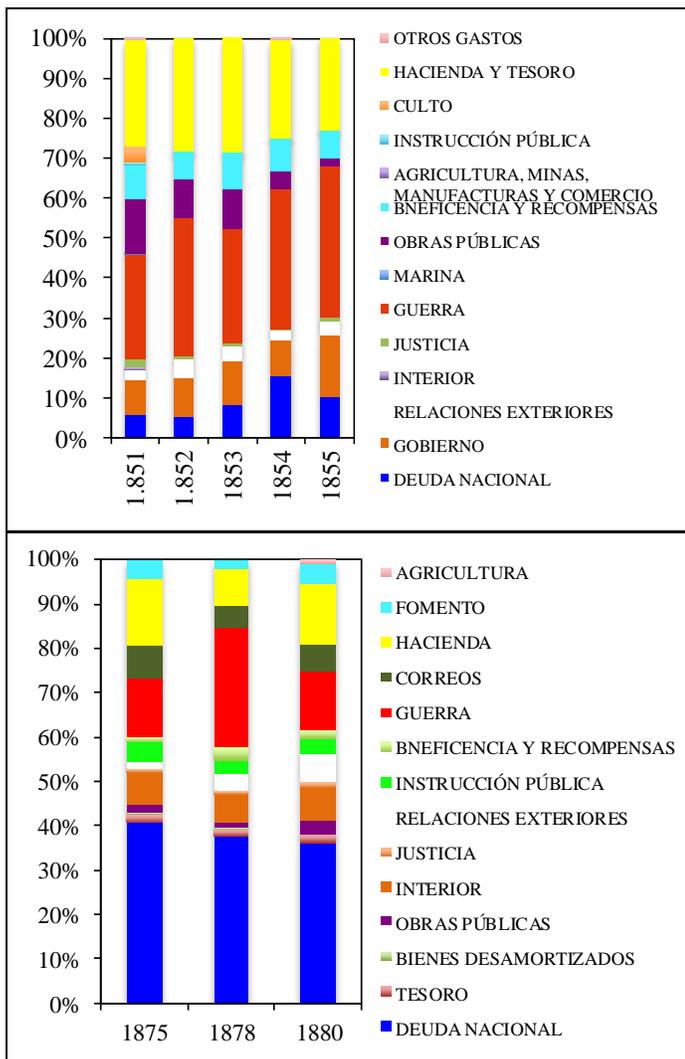
El gasto del Gobierno Nacional Central, a precios de 1831, creció en el periodo 1831-1850 a un promedio anual del 0,7%; entre 1850 y 1880 creció el 3,0%, entre

---

<sup>75</sup> Frente al gasto de responsabilidad departamental, un Secretario de Hacienda se quejaba: “Y sin embargo el Tesoro Nacional sufraga hoy la mayor parte de los gastos que estos servicios exigen” (Esguerra, 1898, 6).

este último año y 1900, año de guerra, se elevó en 4,7% y para el periodo 1900 y 1912 cayó el 1,8% promedio anual. El nivel y la variación en el gasto hasta 1905 fueron determinados por la guerra del proceso de disputa, monopolio y consolidación del poder político. Entre 1832 y 1854 se calculó un gasto total mínimo de 18 millones de pesos oro, incluidos los gastos para pensiones militares (Núñez, 1856). Ese gasto equivale al 27,0% del ingreso total para el mismo periodo. Frente al gasto total representaba el 40,0%.

Gráfica 3  
Composición del gasto por departamento



Fuente: cálculos propios con base en los informes de hacienda.

El sector descentralizado<sup>76</sup> no financiero del nivel nacional del siglo XIX se compuso primero del Colegio de San Bartolomé, la Escuela Normal de Bogotá, la Biblioteca de Bogotá, de las minas y comercializadoras de sal y de empresas tabacaleras; en la década de 1830 se aumentaron los colegios en las provincias, luego en la segunda mitad del siglo las inversiones realizadas en telégrafos y empresas férreas. A partir de 1880 y hasta 1894 el sector descentralizado financiero se originó con el Banco Nacional.

El gasto del sector descentralizado no financiero creció un 5,2% entre 1831 y 1849 y se redujo en un 2,1% entre 1850 y 1872, efecto de la caída en los gastos del monopolio del tabaco. Una vez se privatiza la comercialización de tabaco en 1850 el sector quedó concentrado en la sal. Como se procedió a privatizar la operación de las salinas a través de arrendamientos, los gastos se concentraron en la prestación del servicio de correos. El manejo de las salinas por arrendamiento o contratación fue problemático como se mostrará más adelante en el subcapítulo de ingresos no tributarios.

#### Gasto militar

El gasto militar en el periodo comprendido entre 1831 y 1850 creció un 5,7% a precios de 1831. Pero en los momentos en que se intensificó el conflicto se elevaron a un ritmo de 100% real como en el caso del conflicto de 1876-1877. La fuente de los incrementos está en las variaciones del pie de fuerza, el equipo militar importado y las pensiones a los militares (Palau, 1879). Estas últimas se asignaban discrecionalmente por parte del Congreso y eran de dos tipos: unas correspondían a los militares que participaron en la guerra de independencia o a sus familiares, y las otras las que se concedían después de las guerras.

El proceder del Estado con respecto al nivel del pie de fuerza no fue lineal, en épocas de guerra lo aumentaba y en los momentos de tregua los reducía para bajar su costo, pero también podía modificarlo en cualquier sentido y sin ningún argumento. En 1831 el ejército constaba de 2.370 hombres (Urdaneta y Caicedo, 1831); en 1836 fueron 3.854 hombres (Obando, 1836) en 1876, en un año de guerra, alcanzó los 4.500 hombres; y en 1898, según el gobierno para poder garantizar el debate electoral, o para poder restringir la participación de la oposición según los partidarios liberales, el pie de fuerza efectivo llegó a los 10.000 hombres, los correspondientes a la autorización dada por la Ley 172 (Esguerra, 1898).

El equipo militar varió de acuerdo con el pie de fuerza para las guerras y las necesidades de control de las costas y del contrabando. Por ejemplo, en la guerra de 1875-1877, en un momento de escasez financiera, el Gobierno Nacional importó de los Estados Unidos equipo militar por un valor de 100.000 pesos oro (Esguerra, 1876; Quijano, 1878).

---

<sup>76</sup> Se utiliza el concepto de sector descentralizado por metodología pues legalmente, en aquella época, no existía esta clasificación como tampoco las –hoy 2010 denominadas– entidades inscritas o vinculadas.

En esa guerra se llegó a gastar un millón de pesos mensual (Quijano, 1878), que fueron financiados con incrementos en los precios de la sal, deuda interna libre, forzosa y libranzas de acuerdo con el Decreto 529 de 1876. Y la Guerra de los Mil Días dejó un déficit de tesorería durante toda la primera década del siglo XX e implicó un financiamiento monetario que acarreó un efecto inflacionario: “Puedo afirmar, pues, que los gastos del Ejército no sólo han absorbido en su totalidad, sino que han superado á todas las entradas con que actualmente contaba el Tesoro nacional” (Torres, 1904, VIII).

#### Cuadro 5

Gastos de guerra de los estados asumidos por el gobierno nacional

	Hasta 1963		1867	
	Pesos	Reales	Pesos	Reales
Estado de Boyacá	32.362	50	4.512	15
Estado de Bolívar	103.207	95		
Estado de Santander	191.824	70	67.843	40
Total	327.395	15	72.355	55

Fuente: González (1870).

Además del gasto en su ejército y en sus conflictos, al Gobierno Nacional le correspondió, por decisión del Congreso, asumir parte del costo de los conflictos entre los Estados federados. El Decreto de 25 de mayo de 1861, la Ley de 2 de mayo de 1865 y el Decreto Legislativo de 24 de febrero de 1868 obligaron a la Secretaría del Tesoro a reconocer los gastos de guerra incurridos por los Estados y los municipios. Esta decisión del Congreso le implicó al Gobierno Nacional asumir los gastos de la guerra del 29 de abril de 1867, y de las anteriores, en especial la guerra de 1860-1863. Se reconocieron los montos que se reportan en el cuadro 5, que excluye el Estado Soberano de Cundinamarca porque no entregaron los soportes contables a la Secretaría de Estado de Hacienda. De esas deudas, la de 1863 se cubrió con los llamados bonos flotantes que pagaban una tasa de interés del 3% anual (González, 1870).

Ante la escasez de recursos tributarios, parte de las guerras de la segunda mitad del siglo XIX se financiaron con emisión monetaria. La guerra de 1884-1886 fue sufragada con las existencias de metálico del Banco Nacional y, una vez agotado el metal, se realizó emisión y se introdujo el dinero de curso forzoso, representado en billetes<sup>77</sup> (Dcto. 229 de 1886, Leyes 20 y 71 de 1886, Ley 124 de 1887).

Con esa experiencia el gobierno aprendió que la capacidad impositiva también incluía la financiación inflacionaria, o lo que es lo mismo, que dada la baja presión impositiva, independiente del costo social marginal, podía complementarla con emisión primaria. Hecho el aprendizaje, en 1898 recurrió nuevamente al papel moneda para financiar el déficit fiscal (Esguerra, 1898). También se hicieron emisiones en 1892 y 1895 para atender el gasto público corriente y otra para financiar la guerra de 1895 por \$4.800.000 oro, otras para recoger moneda de plata de

<sup>77</sup> Una referencia oficial a estos hechos en Torres (1904).

0,5000 y otras para ejecutar operaciones de crédito también denominadas operaciones clandestinas (Esguerra, 1898, 10).

Y para financiar la Guerra de los Mil Días se acudió al mismo expediente: “el recurso de las emisiones ilimitadas; de tan engañosa eficacia era ese recurso, que el pago del servicio público y especialmente del Ejército, no tenía más demora que la del tiempo material necesario que se gastaba en imprimir la moneda en que había de hacerse” (Torres, 1904, IV). Pero, además, “La fuerza mayor de la guerra llevó al Gobierno que existía en el país durante la primera época de la contienda civil, á autorizar á los Gobernadores de algunos de los Departamentos de la República á emitir billetes departamentales” (Torres, 1904, V).

Establecida la *élite* dominante en el poder a principios del siglo XX, las prioridades del gasto empezaron a cambiar<sup>78</sup>. Ante la desaparición del enemigo interno se argumentó que el gasto militar debería estar enfocado a la defensa nacional y a la profesionalización de la fuerza. En términos de proporciones debería bajar para dar cabida a bienes meritorios, como la educación, y a la inversión núcleo, como las obras en vías y telecomunicaciones. Esta última se veía como elemento fundamental para el despeque de la acumulación de capital privado en el sector de agrícola y en el industrial (Restrepo, 1912).

### Pensiones

Hubo una perfecta discrecionalidad del Congreso para asignar pensiones militares y civiles. Las pensiones se solicitaron desde el nacimiento de la primera república tanto para mantener las que había asignado la Corona Española<sup>79</sup>, como las que se pedían como retribución por haber participado en la lucha de independencia<sup>80</sup>, y las que se dieron a unos empleados civiles y de hacienda por “estimación y gratitud de la patria, siempre que hayan desempeñado fiel y exactamente sus respectivos deberes” (Acta de la Sesiones del Senado del 9 y 19 de junio de 1823).

La discrecionalidad y las contradicciones en el manejo fiscal alarmaron a los Secretarios del Tesoro y Crédito Nacional que eran los responsables de conse-

<sup>78</sup> La descripción más fidedigna de los primeros ochenta años de vida republicana puede ser: “Ocupados durante un siglo en aniquilar el país, nos encontramos en volver a la cordura ya a la paz, completamente atrasados en relación con las Repúblicas vecinas, y obligados, por el abandono en que hemos dejado los grandes intereses nacionales, a realizar en cortísimo tiempo el progreso que habríamos podido escalar en un cuarto de siglo” (Restrepo, 1912, VI).

<sup>79</sup> El obispo de Panamá le solicitó al primer Congreso que se le mantuviera la pensión por 2.000 pesos oro que le había asignado la Corona Española sobre las vacantes de su arzobispado (Actas de la sesión del Senado del 23 de abril de 1823, de la Cámara de junio 14 de 1823). La solicitud fue aprobada por el Congreso (Acta de la sesión del 21 de mayo de 1823). Teresa Ramos pide a la Cámara mantener la pensión que traía y que fue suspendida por el Congreso Constituyente (Acta de la sesión de la Cámara del 28 de junio de 1823).

<sup>80</sup> En el primer Congreso se hicieron varias solicitudes. Una de ellas fue realizada por Josefa Díaz que solicita el sueldo de su hijo el coronel Atanasio Girardot (Acta de la sesión de la Cámara del 16 de mayo de 1823).

guir los recursos para financiar el gasto<sup>81</sup>. Un Secretario de Hacienda le manifestó al Congreso “Hai que poner término á la prodigalidad con que de años atrás venimos distribuyendo el Tesoro público por medio de pensiones injustificables y de auxilios indiscriminados para toda clase de empresas y obras *de simple interes particular ó privado, y municipal o local*” (La cursiva corresponde al original; Galindo, 1883). Pese a los reclamos del Gobierno Nacional, el Congreso expidió la Ley 84 de 1890 que permitió pensionar a todo tipo de guerrero y a quienes participaron en los conflictos de concentración del poder.

Las pensiones para los militares o familiares de militares que participaron en la guerra de independencia implicaron un gasto, en 1880, de 32.889,6 pesos oro, para un total de 57 personas. Las pensiones a inválidos alcanzaron los 74.410,2 pesos para 259 personas y para 172 monjas enclaustradas 41.280 pesos (Palau, 1880), sin contar los asimilados a empleados, los pensionados comunes y los de invalidez temporal. Ante el desorden que presentaba ese rubro, con la Ley 50 de 1879 se organizó a los pensionados en militares de la independencia o inválidos y los pensionados comunes; así mismo, en su artículo sexto, definió quiénes tenían derecho.

El desbalance fiscal obligó a que los sueldos de los funcionarios se pagaran con retraso y que las pensiones, pese a haber sido asignadas, no se cancelaran<sup>82</sup>. En 1890 el Ministro del Tesoro reporta que el pago de las pensiones tenía una demora de diez meses. En 1911 se inició una etapa de ajuste fiscal que involucró una reducción progresiva de sueldos (Ley 85 de 1910). En la práctica, la generación de empleo público y la asignación arbitraria de pensiones por parte del Congreso fue una de las formas como la sociedad política garantizó su estadía en el poder y, al mismo tiempo, se constituía en un subsidio al desempleo o a la pobreza.

### Infraestructura núcleo

El déficit público, la necesidad de proveer de infraestructura al naciente país y, ante todo, el punto de vista de que la actividad privada es la que permite el crecimiento económico, condujo a que las primeras inversiones en infraestructura se realizaran con concesiones al sector privado, las cuales implicaron privilegios y cesión de tierras a quienes las realizaron (Acta de la sesión del Senado de 11 de junio de 1823;

---

<sup>81</sup> “Llama, sin embargo la atención, que el mismo Congreso que espidió esa lei [Ley 50 de 1879] i que consignó en ella la disposicion del artículo 7º, por la cual declaró que tocaba al Poder Judicial de la Union decidir en juicio ordinario acerca del derecho de los que solicitaban pension, i que el Cuerpo Legislativo nacional solamente podia concederla, por una sola vez, a los que hubieran prestado servicios importantes extraordinarios, o a los militares que hubieran ejecutado accion distinguida de valor, prévia la formacion del espediente respectivo en la Secretaria de Guerra o de lo Interior, segun el caso; llama la atencion, repito, que a pesar de esto, hubiera seguido despues dictando actos lejislativos que concedieron varias pensiones, en la mayor parte de los cuales ordenó que ellas se cubrieran íntegramente en dinero, i algunas como las de los militares de la Independencia” (Palau, 1880, LXVIII).

<sup>82</sup> “Los pensionados erraban escuálidos en las galería de Santo Domingo, solicitando el pago de alguna mensualidad atrasada para llevar el pan y algún abrigo á su familia” (Restrepo, 1890).

Santander, 1837); o ante la imposibilidad política de incrementar impuestos, los vecinos de los poblados asumieron el costo para tener su propia infraestructura a través de donaciones (De Pombo, 1834).

A partir de la quinta década del siglo XIX la sociedad política comprendió la importancia de los gastos en infraestructura núcleo, es decir, de la inversión pública. La estrategia que siguió fue, en algunos casos, incentivar al sector privado a realizar las inversiones para lo cual le garantiza un retorno mínimo a sus capitales, entraba como socio en la inversión y, en otros, daba subsidios. Las inversiones en las que entró como socio reforzaron, a partir de la séptima década, los ingresos no tributarios. A los ya existentes se agregaron los recursos que provenían de las inversiones en telégrafos y de los ferrocarriles de Panamá, Bolívar, Girardot y La Sabana.

En la sexta década se iniciaron obras en telégrafos y la construcción de redes férreas. Estas últimas se constituyeron en una necesidad y una prioridad en la política de gasto público a medida que la sociedad política percibía que era preciso ganar eficiencia en el transporte de mercancías y pasajeros para integrar regiones y a la producción tabacalera y cafetera con el comercio internacional. Esas inversiones fueron percibidas por el Estado como importantes al punto que otorgaron subsidios (Ley 104 de 1892) y el Congreso, a partir de la quinta década, le solicitó al Secretario de Estado de Hacienda que rindiera, dentro de su exposición anual de ejecución de política, un informe sobre las actividades en materia de fomento económico. Luego, ante el crecimiento de la gestión que implicaba la administración financiera y legal de los contratos le quitaron las funciones a Hacienda y se creó el Departamento de Fomento. Con la mayor integración de la producción de café al mercado mundial de *commodities* a finales del siglo XIX y principios del XX<sup>83</sup>, y por su importancia en el proceso de acumulación, la sociedad política optó por crear el Ministerio de Agricultura para que apoyara el desarrollo sectorial.

Para iniciar las inversiones en ferrocarriles y la navegación al vapor por el río Magdalena se propuso como política económica que el Estado ejecutara en un 100% la obra (Cuenca, 1866) o incentivar al sector privado con subvenciones o participación del Estado con la compra de acciones de las empresas privadas (Esquerro, 1898). El objetivo era garantizar la rentabilidad al capital privado para que efectuara la inversión. Las evaluaciones de los resultados financieros por parte de los Secretarios de Hacienda indicaron que los subsidios y participaciones no eran favorables a la parte pública<sup>84</sup>, y propusieron como norma de política que los subsidios fueran una excepción y no una constante (Camacho, 1871). La decisión de política que tomaron el Congreso y el Gobierno Nacional fue la de continuar con los subsidios durante el resto del siglo.

<sup>83</sup> Ocampo (1984a) y McGreevey (1971) estudian el desarrollo del comercio exterior colombiano para esta época.

<sup>84</sup> “Las pérdidas constantes en todas las empresas desalientan, pero si la Nación tiene participacion asignada en esas empresas, las pérdidas animan a los empresarios i producen un singular entusiasmo industrial” (Salgar, 1870, LXI).

En la séptima década del siglo XIX se inició el debate sobre la participación del Estado en la actividad privada, en específico, en el proceso de formación de infraestructura núcleo. Los partidarios de este tipo de intervención siempre arguyeron que era necesario para el crecimiento del país, especialmente las obras del ferrocarril (Parra, 1875). Quienes se opusieron, incluso Secretarios de Estado, lo hicieron en defensa del sector privado con el argumento que el Estado no debía participar en actividades de producción pues el sector privado era el único con capacidad para inducir el crecimiento económico. Uno de los opositores fuertes desde el gobierno fue el Secretario de Hacienda Miguel Samper (1869), para quién el Estado se debería dedicar a la seguridad y a la educación, pues a partir de ese tipo de gasto también apoyaría al sector privado de forma indirecta al proveerlo de mano de obra calificada y seguridad para sus negocios.

Ese planteamiento se entiende si se considera, primero, que para la época prevalecía un control de la sociedad política sobre actividades que deberían estar bajo el dominio de la órbita privada, a manera de ejemplos, los individuos tenían que pedir permiso para permanecer solteros, castigaba la decisión individual de ser vago y a aquellos que desobedecían a sus padres. Y, segundo, al acelerarse el proceso de acumulación privada e incorporarse a la economía nuevas actividades, los *hacendados* tomaron conciencia que necesitaban un esquema donde el Estado se convirtiera en un apoyo a la movilidad del capital y a la captura de rentas. Por ello pensaron firmemente que el Estado debería ser simplemente garante de las relaciones contractuales comerciales<sup>85</sup>, pese a que el mismo proceso de desarrollo les mostraba que era necesaria la provisión de infraestructura pública por parte del sector público para acelerar la rotación y la ampliación del capital.

#### EL SISTEMA IMPOSITIVO REAL: EL FINANCIAMIENTO DEL PODER POLÍTICO

Un sistema tributario es un conjunto de impuestos relacionados entre sí que reparten la carga fiscal entre los contribuyentes y que están articulados con los propósitos del gasto público. Los sistemas tributarios se clasifican entre históricos y racionales. Los históricos a su vez se dividen, según el sujeto pasivo, entre el sistema real y el sistema personal. El real tiene como concepto central el *producto* o *rendimiento* de cualquier cosa u objeto, material o inmaterial. El gravamen recae sobre cada cosa por aparte, una a una. La base imponible se identifica por medio del objeto y para determinar el gravamen se utiliza el *método objetivo*, esto es, se tasa con base en medidas de peso, longitud, volumen o la cantidad del bien (Einaudi, 1958; Fuentes, 1990). En este sistema no se tienen en cuenta las características económicas de la persona; los impuestos son proporcionales y, por lo tanto, no se puede hablar de progresividad o, dicho de otra manera, su *estructura tributaria*<sup>86</sup> no se puede evaluar con el criterio básico de equidad fiscal.

---

<sup>85</sup> Means (1980) muestra que pese a que se veneró la expedición de leyes, se autocalificó como país de leyes, la legislación comercial fue atrasada.

<sup>86</sup> La distribución de cada tipo de impuesto en la carga fiscal total.

La experiencia de los países que utilizaron el sistema real, especialmente los latinos europeos, de los cuales sus ex colonias los heredaron, indica que para obtener un nivel de recaudo que cubra el gasto público se requiere una gran variedad de gravámenes, pues por principio por cada tipo de objeto debe haber un tributo (Fuentes, 1990). Los resultados que obtuvieron los gobiernos latinos europeos muestran que, pese a que tuvieron una *estructura tributaria* con multiplicidad impositiva, la potencia fiscal del sistema real tiende a ser inelástica en el largo plazo. Esa falta de potencia obligó, en la segunda mitad del siglo XIX, a los responsables de la administración fiscal de aquellos países a estudiar alternativas que, posteriormente, permitieron efectuar modificaciones a la fiscalidad que los condujo al establecimiento de un sistema impositivo racional y personal. Esa actitud y diligencia que mostraron los gobiernos latino europeos para transformar su fiscalidad no se observó en los gobiernos latinoamericanos.

#### Una nota metodológica

Los conceptos de impuesto y tributo incluyen diferentes rubros de acuerdo con el criterio de clasificación. En derecho se utiliza como criterio el cobro por coerción del Estado hacia el contribuyente y lo que este último recibe a cambio. Así las cosas, todos los pagos realizados por coacción se catalogan como un tributo e incluye el impuesto que se paga a la administración sin que individualmente se reciba nada a cambio, así como las multas que resultan de la penalización por violación de normas, las expropiaciones de la propiedad privada, las tasas que cobra para cubrir el costo de provisión de un bien o de un servicio que ofrece pero que se puede individualizar su consumo, y las contribuciones especiales y parafiscales. Las tasas y contribuciones son tema de controversia en el derecho tributario, pues de acuerdo a como se especifiquen esos conceptos se puede afectar la definición legal de la causa de la obligación tributaria.

En hacienda pública se han propuesto varios criterios, incluido la de coerción del cobro. Se sugiere ordenar los múltiples impuestos de acuerdo con los criterios de administración tributaria, la capacidad de pago de los sujetos pasivos, la capacidad de traslación del impuesto, la definición de ingreso nacional, la afectación al ingreso, la riqueza o el consumo y según su inserción en la renta corriente (Fuentes, 1990).

En medición económica el criterio básico es el pago obligatorio y sin contrapartida que las unidades institucionales realizan a las administraciones públicas. Los tributos se asimilan a los impuestos y son transferencias de ingreso desde las unidades económicas privadas –sociedades financieras y no financieras, las familias y las entidades sin ánimo de lucro– hacia las administraciones públicas y se descuentan los subsidios que éstas entregan a las primeras. La obligatoriedad como coerción pura genera impuestos y contribuciones, pero como función reguladora crea las tasas que paga el sector privado, recursos que utilizará para producir bienes y servicios de no mercado. Los excedentes de explotación de los monopolios estatales se consideran como tributos pues se arguye que el precio de venta de los

bienes o servicios que produce el Estado incluye un impuesto implícito (Naciones Unidas, 1970; Naciones Unidas *et al.*, 1993). En esta técnica de medición se excluyen los pagos por contribuciones a la seguridad social.

La medición económica que se utiliza para la contabilidad pública, o finanzas públicas, tiene como propósito clasificar las partidas contables de manera que permita realizar análisis macroeconómicos con base en la situación financiera del gobierno. El concepto central de los análisis son la determinación y financiamiento del déficit fiscal, el cual surge de una definición específica de ingresos y gastos gubernamentales. Los ingresos gubernamentales corresponden a todas las transacciones que impliquen incremento del patrimonio neto del sector y para su clasificación se utiliza el criterio de obligatoriedad del pago: impuestos, contribuciones sociales, donaciones y otros ingresos; en tanto que los gastos son las partidas que reducen el patrimonio. En los impuestos se incluyen los gravámenes más las tasas, y se excluyen las multas y contribuciones sociales obligatorias (la seguridad social), los otros ingresos lo componen la venta de bienes y servicios, intereses recibidos, multas y rentas de la propiedad. En este tipo de medición también el impuesto es sinónimo de tributación y se trata como una transferencia (Fondo Monetario Internacional, 1986 y 2001).

Ni la clasificación jurídica ni la económica sirven para alcanzar los objetivos de este documento, es decir, para indagar cómo la formación del Estado implica una preferencia por la imposición y cómo él utiliza la capacidad tributaria. El criterio de clasificación que se utilizará en este ensayo es el grado de autonomía que tiene el sector privado para incurrir en el pago al Estado. En consecuencia, en adelante, la imposición se define como pagos obligatorios por parte del sector privado sin que se reciba individualmente contraprestación alguna, aunque por medio del gasto público la sociedad política devuelva bienes o servicios a los contribuyentes.

La razón para utilizar este criterio es que el Estado se constituye con la intención de regular la sociedad por medio de instituciones y con el soporte de organismos que permitan hacer efectivo el poder político. El monopolio del poder soberano le asiente para utilizar la coacción legítima para extraer una parte de la riqueza individual, esto es, le impone al sector privado el cumplimiento de un pago periódico. A cambio le ofrece el servicio de diseñar y ejecutar políticas para alcanzar unos objetivos que se suponen generales, y con las que la sociedad conseguiría un mayor nivel económico, político, cultural y moral.

En un sentido más restringido, esa sociedad política se constituye para garantizar los derechos de propiedad y, por lo tanto, para asegurar el fundamento jurídico del mercado; o como sostienen Rousseau (1755, 44) para que “todos sean mantenidos en el pacífico disfrute de sus pertenencias”, y Smith (1775, 633) “para defender al rico del pobre, o a quienes tienen alguna propiedad contra los que no tienen ninguna”; por esta vía argumentativa se puede indagar sobre la progresividad de ese pago obligatorio, pues como la intención es defender una riqueza privada, los beneficios de esa defensa cambian con el nivel de riqueza y el pago debe ser diferencial.

Conforme con lo anterior, la razón de ser del Estado es ofrecer a todos los ciudadanos unos servicios y bienes públicos puros<sup>87</sup>, y realizar su cobro de manera coactiva en uso de su facultad legítima y legal de mandar y hacerse obedecer. Si esa es su función fundamental, sus ingresos financieros básicos deben provenir de la exacción al conjunto de la sociedad y tendría que limitarse a desempeñar actividades públicas, no involucrarse en la órbita privada para obtener ingresos produciendo servicios y bienes privados<sup>88</sup>. En consecuencia, los ingresos se dividen entre:

- i. Tributarios: es la exacción al sector privado sin que se obligue al gobierno a realizar una contraprestación a un contribuyente en específico.
- ii. No tributarios: son aquellos que pudiendo ser obligatorios su pago depende de las decisiones del contribuyente y se componen de las tasas, multas y contribuciones, más las ventas o remantes de activos materiales o inmateriales de propiedad del Estado.
- iii. Parafiscales: son los pagos que le impone a un sector específico de la población y utiliza esos ingresos para retornarle al mismo sector beneficios generales. Aquí se incluye la seguridad social.
- iv. De capital: lo conforman los ingresos que surgen de las decisiones de inversión del Estado, las cuales pueden ser de tipo financiero (cuentas, depósitos a término, etc.) o real (compras de capital fijo). De las financieras obtiene intereses y de las segundas los excedentes de explotación de monopolios o de empresas industriales y comerciales del Estado o de economía mixta.
- v. Rentas monetarias: corresponde a los monopolios de señoraje y cambiario, con lo cual se detecta el ingreso de emisión de dinero.

El concepto de capacidad tributaria se utilizará para señalar el límite social de la imposición: por la función de ser del Estado se esperaría que el grueso de sus ingresos los obtenga de los impuestos. Pero si el recaudo no es suficiente cabría esperar que para desempeñar sus funciones ampliará la capacidad recaudatoria e impone tasas o contribuciones. Si no logra cubrir sus gastos creará monopolios empresariales, cambiarios y monetarios o, de manera complementaria, realizará inversiones financieras y productivas que le generen ingresos que además de apalancar sus necesidades pueden disminuir la presión impositiva sobre el sector privado. Todas estas acciones implican una elección política por parte del Estado y cualquiera que elija tendrá una utilidad o una desutilidad social marginal, de manera que los límites de la imposición están condicionados por el efecto asignación de los recursos en la economía (Morag, 1973).

---

<sup>87</sup> Son aquellos servicios y bienes cuyo consumo no es rival ni excluyente.

<sup>88</sup> Los que su consumo implica rivalidad y exclusión, es decir, el costo marginal de provisión del bien es positivo y el consumo de una unidad o servicio por parte de un individuo excluye de su consumo a otro.

## El desmonte de la estructura tributaria

La sociedad política que se formó con la independencia de España conservó el sistema objetivo o *in rem*, el cual llegó casi intacto hasta 1940. Los *hacendados* consideraban que la carga fiscal era vejatoria contra la persona y opresiva e inadmisibles frente a la propiedad privada<sup>89</sup>. No obstante la aversión del *hacendado* a la tributación, la guerra continental contra la reconquista y las necesidades de construir y sostener un gobierno les restringió su intención de abolir por completo la tributación. Entre 1821 y 1829, la sociedad política se circunscribió a disminuir las tarifas y a simplificar la estructura tributaria heredada<sup>90</sup>. Ante los intereses políticos en juego, su inexperiencia relativa en gestión gubernamental y la realidad que enfrentaron, en varias ocasiones se vio forzada a revertir la decisión de desmantelamiento con el fin de mantener el nivel de recaudo que les daba holgura financiera para cubrir un gasto mínimo. Con el nacimiento de la segunda república la sociedad política adoptó, en la práctica, por una estructura que dependió de la imposición a las importaciones, la que durante más de un siglo contribuyó a mantener una situación permanente de restricción financiera del sector público.

### *Primera ley tributaria: el deseo de ser modernos y el repliegue*

El grupo de *hacendados* que lideró la emancipación tuvo tres motivaciones básicas para llevar a cabo la independencia: acceder al poder político que le fue negado por la Corona Española; beneficiarse de la libertad de comercio con otras naciones y entre provincias; y reducir la exacción fiscal que les habían incrementado a lo largo del siglo XVIII y que paralizaba el comercio local con la alcabala<sup>91</sup>. Estas causas explican por qué en la primera reforma tributaria, la Ley de 1821, tuvo como guía intelectual lo que *no se quería* de la estructura heredada. Los *hacendados terratenientes* no tuvieron una teoría del Estado y una teoría económica sólida que los guiara y les permitiera ver los alcances y consecuencias de sus aspiraciones y decisiones en materia de fiscalidad.

---

<sup>89</sup> Los adjetivos al respecto se encuentran en las actas de las sesiones del Congreso de Cúcuta de 1821 donde, además de la Constitución, se dictaron las primeras medidas fiscales de la República. Iguales términos se utilizaron en las sesiones del primer Congreso, por ejemplo, en la sesión extraordinaria del 1 de julio de 1823. Los calificativos se utilizaron de forma recurrente pero en especial en las sesiones de septiembre. Igualmente, Del Castillo (1823, 6) hace una descripción del espíritu que animó la primera ley tributaria y sostiene que el propósito del constituyente fue “teniendo muy presente los principios luminosos de que todo impuesto es un mal; que la obra de los legisladores, en esta materia, es hacer á los ciudadanos el menor posible; y en fin que para conseguirlo jamás deben perderse de vista la libertad de todo genero de industria, y la verdadera fuente de la riqueza pública e individual”.

<sup>90</sup> Calderón (1911) hace una descripción completa de los tributos coloniales y González (1983 y 1984) plantea una síntesis histórica de la hacienda entre 1750 y 1850.

<sup>91</sup> La imposición se puede considerar como uno de los antecedentes directos de las revoluciones independentistas latinoamericanas; Leonetti (2010) analiza el tema para los primeros alzamientos.

A partir del deseo, la pasión y de la intuición práctica, no por las consideraciones técnicas que exigía un sistema *in rem*, en esa primera reforma se unificaron y bajaron las tarifas a la tributación a la actividad económica externa, suprimieron la avería y el almojarifazgo. Quedaron exentas del impuesto de aduanas las herramientas y maquinaria para la agricultura, la minería, la navegación y la imprenta, así como los materiales educativos. En derechos de exportación se dejó exento al algodón, el azúcar, las maderas, las mieles y el aguardiente; y se redujeron las tarifas para cueros, cacao, añil, mulas, caballos y oro. En la tributación interna se suprimió el tributo de indígenas y la sisa, se redujo la tarifa de la alcabala interna de un 5% a un 2,5% y quedó exenta de este tributo la producción nacional. El diezmo permaneció intacto durante medio siglo pues la *élite* quería evitarse complicaciones políticas con el clero, que también hacía parte activa de la sociedad política.

En esa reforma hubo una innovación notable para la época. Se implantó un impuesto de renta<sup>92</sup>. La propuesta inicial consistió en modificar el sistema de fiscalidad colonial o de pluralidad impositiva, por uno de impuesto único y que, a diferencia del planteamiento fisiocrático, involucraba actividades económicas urbanas y rurales. La propuesta consistió en un impuesto presuntivo de renta del 10%. Esa propuesta no fue acogida en la Asamblea Constituyente de 1821 porque, según la mayoría de las *élites* regionales, iba en contra de la decisión política de reducción de la carga tributaria, era confiscatorio y no veían viable su aplicación operativa.

Pese a las objeciones, la sociedad política aprobó un impuesto directo que se llamó *contribución directa*, de tipo cédular y cuya liquidación se haría según categorías de rentas y gravaba en la fuente. Las rentas presuntiva agrícola, inmobiliaria urbana, minera o industrial, de la propiedad mobiliaria, la comercial, la de préstamos y depósitos pagarían un 10%; la renta presuntiva de bienes vinculados a manos muertas una tarifa de 12,5%; y los sueldos entre \$150 y \$1.000 un 2%, y un 3% para los superiores a \$1.000.

La ley dejó a la población indígena eximida del pago de la contribución directa. Pero con la discrecionalidad legislativa que tuvo el primer gobierno, el Vicepresidente en funciones presidenciales expidió decretos que exoneraron del tributo a los contribuyentes que realizaron aportes para el mantenimiento del ejército, en especial en la provincia de Venezuela (Decreto de 2 de agosto de 1823).

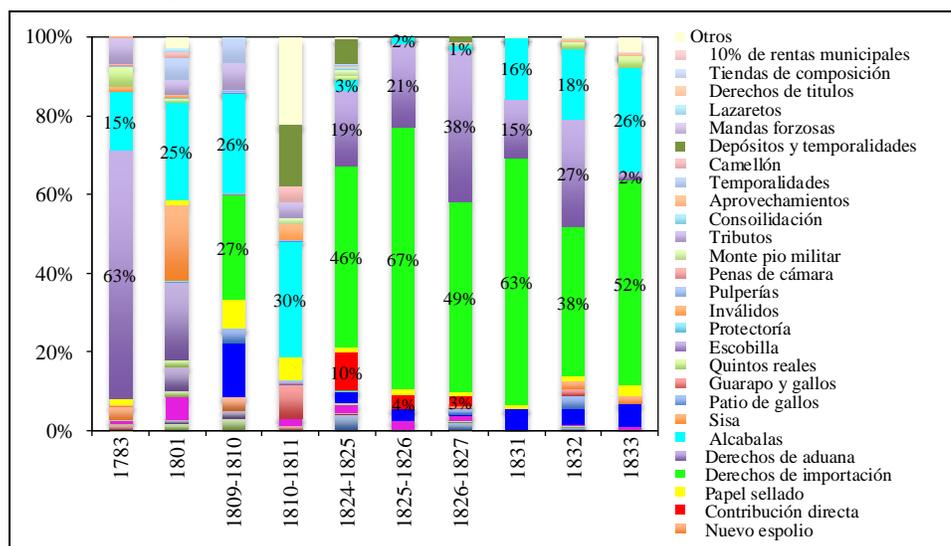
Ese impuesto se constituyó en el primer tributo a la renta en América Latina. En el periodo en que estuvo vigente, el recaudo respondió de manera significativa. En el primer año participó en el 10,0% de los ingresos tributarios, en el segundo en un 4% y al momento de su desmonte un 3% (gráfica 4). En este cálculo se incluyó dentro de la contribución directa un impuesto a la renta llamado subsidio y una contribución para la guerra que aprobó el congreso con el propósito de

---

<sup>92</sup> La propuesta la realizó Pedro Gual Escandón, Diputado y Secretario de Hacienda de la época, y su defensa ante el Congreso la continuó José María del Castillo y Rada como su sucesor en la Secretaría. Gran parte de la bibliografía sobre tributación de la época desconoce la participación intelectual de Pedro Gual.

mantener el ejército que en aquel entonces llevaba la campaña de independencia de Venezuela.

Gráfica 4  
Estructura impositiva



Fuente: cálculos propios.

En las sesiones del Congreso de la primera República –en 1823– la Cámara de Representantes estudió el desmonte de la contribución directa (Actas de las sesiones de la Cámara del 18, 26 y 27 de junio, y del 4, 5 y 7 de julio de 1823). La propuesta fue rechazada por el Senado por razones de fuerza mayor como la necesidad de financiar el gasto de la guerra de la independencia de Venezuela y de las representaciones diplomáticas que buscaban la legitimidad de la nueva república ante el resto del mundo (Acta de la sesión del Senado del 4 de agosto de 1823, acta de la sesión de la Cámara del 18 y 28 de julio de 1823). Esas necesidades llevaron al Congreso a tramitar y aprobar un *subsidio* extraordinario, de tipo progresivo al interior de cada tipo de contribuyente pero no entre tipos de contribuyentes<sup>93</sup>, que deberían pagar las personas que tuvieran bienes muebles e inmuebles, empleados civiles y militares, abogados, médicos, boticarios, escribanos, procuradores y agentes de negocios y la jerarquía eclesiástica, con el fin de cubrir “Las urgentes necesidades de la República, y particularmente las de los ejércitos que al frente del enemigo sostienen el honor de las armas y la quietud interior de que gozan los

<sup>93</sup> Los propietarios con hasta \$300 pagarían un peso, de \$300 a \$500 dos pesos, de \$500 a \$1.000 cinco pesos, de \$1.000 a \$3.000 diez pesos, de \$3.000 a \$6.000 veinte pesos, de \$6.000 a \$12.000 cuarenta pesos, de \$12.000 a \$ 25.000 ochenta pesos, de \$25.000 a \$50.000 ciento cincuenta pesos, y superior a \$50.000 ciento ochenta pesos. Los empleados que devengaban hasta \$150 quedaron exentos, de \$150 a \$1.000 pagaban el 2%, de \$1.000 a \$3.000 un 3% y superiores a \$3.000 pagaban un 5%. “Los muy reverendos arzobispos y reverendo obispos contribuirán por sí lo que su patriotismo les persuade”, en tanto que el resto del clero pagaba las tarifas de los empleados.

ciudadanos” (Actas del Senado, Sesiones del 9 y 17 de mayo, de 1823). A cambio del subsidio se suspendió el cobro de la contribución directa del trimestre de junio de 1823.

En las solicitudes para desmontar la contribución directa se invocaban como causa que el recaudo no alcanzó el 20% de lo inicialmente calculado. Hacia 1825 el impuesto no operaba en la práctica por la carencia de censos, de contabilidad y la escasez de moneda, y ante todo, la oposición de la misma sociedad política<sup>94</sup>. No se evaluaron ni los factores administrativos ni operativos inherentes a la liquidación y cobro, ni se estudiaron las mejoras que había de introducirse para aumentar su recaudo.

En 1828, por decisión dictatorial, se desmontó la *contribución directa* y el *subsidio*, se restableció la alcabala al 5% y se revivió el impuesto de indios. La causa de esa abolición fue la presión sobre el presidente por parte de la mayoría de los *hacendados terratenientes*. Arguyeron que si se mantenía el impuesto continuarían las intrigas internas, las sublevaciones y los atentados, lo cual ponía en peligro la unidad política del *país* (Del Castillo, 1827). Con esa explicación murió el germen del impuesto directo y la sociedad política adoptó por retornar a la estructura tributaria colonial, más por necesidades de financiamiento que por convicción de la importancia de los impuestos para el desarrollo del *país*.

En ese primer Congreso también se unificaron los impuestos a las importaciones y se le llamó derecho de importación (Acta de la sesión extraordinaria del Senado del 3 de julio de 1823). Se estudió y aprobó el tributo de papel sellado (Actas de las sesiones del Senado del 26 y 29 de julio de 1823, y acta de la sesión conjunta de Senado y Cámara del 6 de agosto de 1823).

El efecto de las reformas tributarias de 1821 y 1823 fue avasalladora para las finanzas públicas, el recaudo disminuyó verticalmente y empezó la dependencia de los impuestos a la actividad económica externa (gráfica 4), esto es, el derecho de importación y los servicios asociados o derechos de aduana que lo integraba los derechos de almacenaje, entrada, tránsito, pisos, avería, nacionalización, custodia y patentes de buques, muelle, lastre y tonelaje, entre otro muchos. Dependencia que se inició en el momento en que las exportaciones del país cayeron verticalmente por cuenta de la guerra y no había recursos monetarios, oro, para realizar las importaciones. El Vicepresidente en funciones de Presidente, dos años después, le envió una comunicación al Congreso donde resaltó el efecto fiscal: “El erario público está arruinado, el sistema de rentas necesita de nueva creación, [...] El congreso de Cú-

---

<sup>94</sup> El Secretario de Hacienda de aquel entonces, frustrado de sus socios *hacendados*, decía: “Los directos igualan á los ciudadanos en la contribución, como lo son en los derechos; y esta igualdad no es grata ni provechosa á ciertos hombres que acostumbrados a no hacer desembolsos en beneficio de la república querrían sacar todas las ventajas de la independencia, dejando todas las cargas sobre la clase que nunca pudo evitar las contribuciones, y sobre la cual pasan cruelmente los indirectos. Estos hombres han sido enemigos de la ley, los que han predicado contra ella, y han logrado hacerla ineficaz y poco ó nada productiva. A los esfuerzos de estos egoístas se han reunido la poca severidad de los intendentes y gobernadores, el descuido y conveniencia de los jueces políticos y el hábito funesto de defraudar á la república en sus derechos”<sup>94</sup> (Del Castillo, 1823, 20).

cuta expidió leyes muy benéficas que disminuyeron las antiguas rentas coloniales, y la sustitución que adoptó para cubrir el déficit no ha correspondido en nada a los presupuestos calculados” (Carta de Santander del 17 de abril de 1823).

El proceso de desmonte a partir de la segunda república

Una de las características del nacimiento y cimentación de un *Estado moderno* fue la utilización al máximo de la imposición para construir y financiar un poder centralizado y unos gastos estatales básicos para apoyar el desarrollo del capitalismo. El caso colombiano es antípoda. Los *hacendados terratenientes* granadinos asimilaron libertad de comercio con tributación nula. A los ojos de la sociedad política colombiana del siglo XIX, la libertad comercial fue sinónimo de Estado mínimo y un sector privado que debía asumir funciones estatales –como la administración de impuestos que para la época también lo hacían varios países europeos– y proveer bienes colectivos con precios formados de acuerdo con la lógica del mercado. El enfoque de mínima tributación<sup>95</sup> tuvo su fuente en el rechazo unánime a los impuestos por considerarlos como elemento de dominación detestable. Ambos elementos –la libertad de comercio y la imposición mínima– llevó a una sobresimplificación de la estructura tributaria sin tener en cuenta las particulares del sistema fiscal en que operaban.

El Estado colombiano desde su nacimiento rechazó una de sus principales funciones, aplicar y cobrar impuestos, no obstante que algunos miembros de las *élites* comprendieron, incluso cayendo en contradicción con sus acciones, que la imposición era necesaria para la provisión de bienes y servicios decisivos para el desarrollo económico<sup>96</sup>, e incluso propusieron incrementar la imposición para suministrar los servicios necesarios para la coexistencia y el desarrollo social (Wills, 1852a; Gutiérrez, 1858; Camacho, 1871).

El proceso de desmonte impositivo se inició en 1832 en pleno surgimiento de la segunda república. En las negociaciones las *élites regionales* acordaron no utilizar la imposición a la renta o a la riqueza, excepto en caso extraordinario. Así se inició un periodo comprendido entre 1832 y 1930 en el que la estructura tributaria se caracterizó por el dominio de la tributación indirecta. Con ese acuerdo político se desmontaron los tributos de la época colonial que habían sido revividos en

---

<sup>95</sup> “Estoi mui léjos de estimar como una ventaja en un pais cualquiera [...] un presupuesto de rentas formado de fuertes i variados impuestos. Reconozco, al contrario, que la eliminacion de tantas i tan vejaminosas contribuciones, legado del sistema colonial, ha sido una obra redentora para nuestras poblaciones” (Camacho, 1871). Incluso algunos miembros de la sociedad política, como Núñez (1856), llegaron a considerar que el desmonte de la estructura fue la causa básica de los pocos repuntes del recaudo tributario durante casi medio siglo.

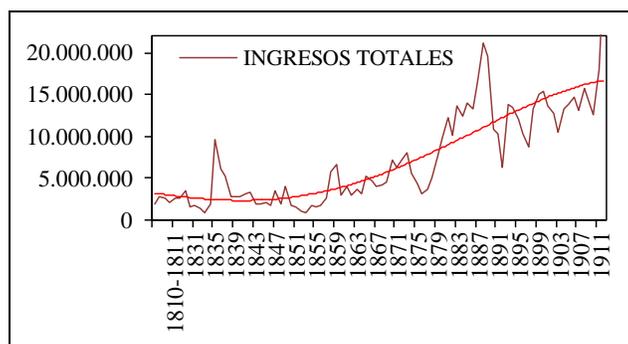
<sup>96</sup> Camacho (1871, VII), por ejemplo, argumentó la necesidad de financiar la educación pública por sus externalidades positivas: “La educacion popular será un bien no tan solo para el que la recibe sino para el hombre ya educado; no solo para el pobre, que de otro modo no pudiera recibirla, sino para el rico mismo, que en la difusion de la instruccion pública encuentra seguridades, estímulos i nuevos medios para aumentar su fortuna i gozar de ella”.

1826, en el periodo de la dictadura de Bolívar. En 1832 se llevó a cabo una reforma –Ley de 6 de marzo–, que suprimió las medias antas y el tributo de indios, y con la Ley de 21 de marzo de 1832 se redujo la tarifa de las alcabalas menor y mayor a 2,5%. En la reforma de 1935 se eliminó la alcabala menor en ventas internas y de bienes raíces pero dejó la alcabala a las importaciones con una tarifa de 7% *ad valorem* (Ley de 14 de mayo).

El derecho consular pasó a llamarse derecho de comercio y que por la Ley de 31 de mayo de 1833 se le cedieron a las Cámaras de las Provincias en donde se cobraban (las costas marítimas) para que fueran usadas en la creación de infraestructura que les permitiera comunicarse con el interior del país. Luego, con la Ley de 3 de junio de 1837 se distribuyó entre todas las provincias con base en su población, los ingresos del antiguo derecho consular y se destinaron para la construcción de vías terrestres y el modo de transporte fluvial.

En 1832 se suprimió la alcabala de importaciones y se reemplazó por el derecho de importaciones<sup>97</sup>, con una tarifa o arancel sobre el peso y calidad de las mercancías y de un 25% sobre el precio de la factura para las medicinas y aceites medicinales –Ley de 14 de junio de 1847–, reforma<sup>98</sup> que entró a regir a partir de 1848. Igualmente se eliminaron los derechos de exportación (Ley de abril 25 de 1833), anatas, internación de mercancías, internación de sales, pasaje y pontazgo, dos por ciento de pensiones civiles, fundición y exportación de mineral concentrado.

Gráfica 5  
Ingresos totales nominales del gobierno nacional  
Pesos oro



Fuente: cálculos propios.

El estancamiento en el recaudo por la demolición de la estructura tributaria se unió la supresión de los ingresos no tributarios más importantes, lo que dejó al Gobierno *Nacional* sin recursos para financiar el gasto y, en especial la guerra interna por el poder (gráficas 5 y 6). Esa condición global puso al Estado en una situación

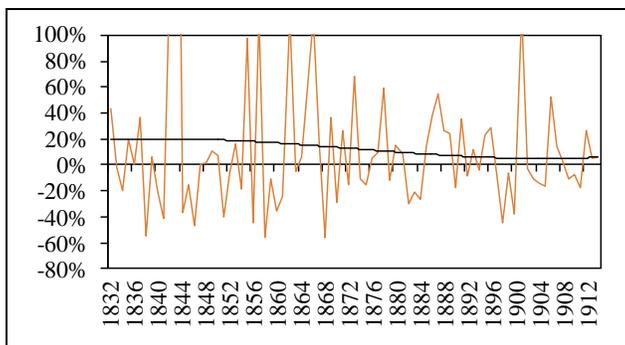
<sup>97</sup> Ley de 21 de marzo de 1832, Ley de 5 de junio de 1834, Ley de 26 de mayo de 1839 y Ley de 5 de junio de 1844, Ley de 14 de junio de 1847, Ley de 27 de mayo de 1853 y Ley de 25 de junio de 1856.

<sup>98</sup> Colmenares (2008, 36) afirma que la modificación del arancel en 1847 fue para “activar el comercio amenazado por la crisis europea”.

de insolvencia financiera que junto con las guerras del siglo XIX lo obligaron a tratar de remediar el problema fiscal. El pico de 1843 que se observa en la gráfica 5 corresponde a los ingresos que se reportaron inmediatamente después de la guerra de Los Supremos; excepto ese pico, la tendencia es decreciente hasta 1861. La estrategia que adoptó la sociedad política, entre 1830 y 1850, fue o instaurar un impuesto nuevo, o revivir alguno de los ya suprimidos, como el derecho de exportación, o incrementar la tarifa a alguno de los existentes, especialmente el de sal. En la reforma monetaria de 1846 se incluyó un impuesto del 6% para la exportación de oro en pasta o polvo con el fin de evitar la salida de moneda y no como paliativo a la situación fiscal.

El Gobierno, en varias ocasiones a lo largo del periodo de estudio, con pleno conocimiento de la frágil situación fiscal que vivía, solicitó reducciones impositivas. Una de ellas se hizo bajo el presupuesto que las reducciones en sí mismas impulsarían la actividad económica y aumentaba el recaudo: “El poder ejecutivo solicitó y obtuvo del último congreso la rebaja general de las cuotas de impuestos que se decretó en la ley de 16 de mayo, que era indispensable para aliviar el gravamen que sufrían los ciudadanos por lo alto y multiplicado de las contribuciones locales, y sobre cuyo cumplimiento se expidieron prevenciones muy estrictas y detalladas a los gobernadores, en orden circular de 21 de julio. El efecto inmediato y pasajero de tal rebaja debía ser la disminución del ingreso de las respectivas rentas, que más adelante se vería mejorado en virtud del incremento de la industria y el tráfico” (Pombo, 1837).

Gráfica 6  
Crecimiento real de ingresos totales del Gobierno nacional  
1831 = 100

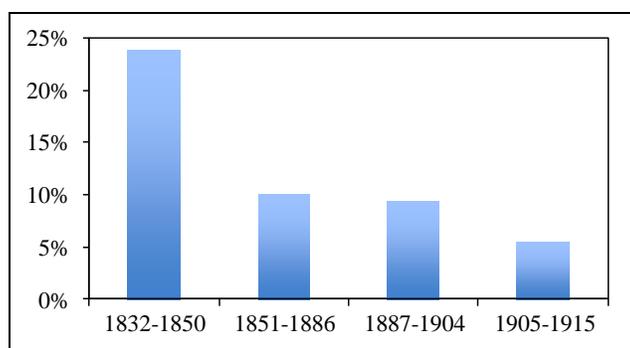


Fuente: cálculos propios con base en informes de hacienda.

A partir de 1850, al iniciarse la época federalista, pasaron a los gobiernos territoriales los impuestos nacionales de diezmos, quintos, hipotecas y registros y derechos de sellos y títulos. La mayoría de los Estados desmontaron el diezmo y en unos lo reemplazaron por el impuesto de renta. A esa cesión se sumó, en 1861, la abolición de la contribución de papel sellado. Toda esa actividad política y legislativa condujo a un decrecimiento progresivo del ingreso total real del gobierno (grá-

fica 7), que se trató de amortiguar, hacia final de siglo, con algunas impositivas pequeñas para solucionar problemas coyunturales. En efecto, se incorporaron impuestos como el de timbre, el impuesto fluvial del río Magdalena y exportación de quina y, en la primera década del siglo XX, el impuesto a las exportaciones de tagua, maderas preciosas, metales finos, caucho y ganado vacuno; y ante la crisis fiscal generada por la primera guerra mundial, con base en la Ley 126 de 1914, el Gobierno creó el impuesto a la exportación de oro, platino, maderas y la pesca mayor.

Gráfica 7  
Ingreso total del Gobierno nacional  
Crecimiento real promedio



Fuente: cálculos propios.

Las finanzas públicas del gobierno nacional perdieron durante la tercera república 13,8 puntos porcentuales de crecimiento real con respecto al crecimiento alcanzado en la primera; y al principio de la cuarta república medio punto porcentual lo que indica una estabilización del proceso de deterioro financiero del gobierno nacional. Sin embargo, en los primeros años del periodo de consolidación de la *élite hegemónica*, cuando a priori se esperaría la consolidación del Estado y una mayor exacción, los ingresos cayeron cuatro puntos porcentuales adicionales por dos causas. Una el deterioro económico, en especial de las exportaciones, causada por la Guerra de los Mil Días y a partir de 1914 el efecto económico del inicio de la primera guerra mundial. En valores absolutos, en promedio, por cada peso que el gobierno recibió en 1831, durante la segunda república recibió \$1,6; en la tercera \$1,9 y en la cuarta república \$6,7.

El desequilibrio fiscal fue percibido por algunos miembros de la sociedad política como un problema de ingresos y no necesariamente como un exceso de gastos; se calificó como una anomalía tributaria en el contexto latinoamericano<sup>99</sup>, y aún más comparada con los países europeos desarrollados. Con el fin de llamar la atención sobre la pobreza tributaria y la necesidad de incrementar la presión

<sup>99</sup> En las comparación de lo que recaudaba el Gobierno Nacional Central encontraban que “nuestros impuestos, no alcanzan a representar un peso por cabeza de poblacion” (Camacho, 1871, IV).

fiscal, Camacho (1871), en su Informe anual, le indicó al Congreso de la República que en Colombia la tributación per cápita era una sexta parte de la de Chile, el 8% de lo que se tributaba en Holanda, y un 8,6% en Inglaterra, Francia o los Estados Unidos. Y complementaba sus cálculos con una clasificación donde mostraba que los países que más tributaban en América Latina eran Perú con 12,5 pesos oro per cápita, Argentina con 8,4 pesos oro per cápita, Costa Rica con 8 pesos oro per cápita, Brasil y Chile con seis pesos oro per cápita.

La pérdida progresiva de ingresos mostró que el desmonte de la estructura impositiva fue fácil, pero que pese a las necesidades financieras del Estado fue imposible establecer nueva tributación<sup>100</sup>; dificultad que se acrecentó porque la élite consideraba la imposición como un gran obstáculo al comercio o como inútiles<sup>101</sup>, calificativos típicos durante el siglo XIX.

En síntesis, por decisión autónoma, la sociedad política renunció a la imposición con el propósito de incrementar la actividad comercial; pero el desmonte de la estructura tributaria generó un estancamiento del recaudo, dado el sistema fiscal vigente, que dejó rezagado al *país* frente a la dinámica de ingreso tributario que presentaban ya los países desarrollados. Decisión que es un factor substancial para explicar la brecha tributaria internacional.

¿Por qué no impuestos al ingreso o a la riqueza?

En la discusión de la reforma tributaria de 1832 la sociedad política acordó que la imposición a la renta sólo se podía utilizar en casos extraordinarios, sin definir qué se consideraba como extraordinario<sup>102</sup>. Y con la Ley de marzo 6 de 1832 abolió la única contribución personal que se mantenía en pie, la de los indígenas impuesta en 1826. La dinámica del proceso político mostró que por extraordinario se entendía el momento en la cual el gobierno “nacional” sentía amenazado su poder, como en 1841 y 1857, años en los que revivió el impuesto directo porque “los trastornos acaecidos en varias provincias de la República no solo han causado gastos enormes y extraordinarios a la hacienda nacional, sino que han anulado en su mayor parte los rendimientos de las rentas públicas, y que es necesario que los grana-

---

<sup>100</sup> “Tarea mui fácil ha sido suprimir la alcabala, el monopolio del tabaco, el de aguardiente, los diezmos, los quintos de oro, el papel sellado, los derechos sobre las hipotecas i registro de las escrituras, el consulado, la sisa, el derecho sobre las mortuorias [...]; mas el establecimiento de una nueva contribucion de carácter nacional, es una empresa de que, con escepcion del señor Castillo i Rada, no tengo noticia que haya ocupado siquiera la atencion seria de ningun hombre de Estado” (Camacho, 1871, 19)

<sup>101</sup> “debe haber contribuido, ademas de la tradicion histórica, el empleo poco cuidadoso que entre nosotros se ha dado hasta el dia al producto de las rentas publicas invertidas, en gran parte casi siempre, en saldar cuentas de las guerras civiles i pagar empleados i pensionados cuyo servicio no estima o no comprende el público en jeneral” (Camacho, 1871, 18).

<sup>102</sup> En la Constitución Política de 1863 o de Rionegro se dispuso en el artículo 15: “La propiedad; no pudiendo ser privada de ella, sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes o cuando así lo exija un grave motivo de necesidad pública” Restrepo Piedrahíta (1985, t. III, 392).

dinos contribuyan con una parte de sus rentas para conseguir el restablecimiento del orden legal en toda la República” (Ley de mayo 29 de 1841).

Con la Ley de 29 de mayo de 1841 decidieron imponer una contribución a la renta dividida en personal, propiedad rural, propiedad urbana e industrial –es pertinente recordar que en esa época no había industria manufacturera y, por consiguiente, el concepto de industria que se usa se refiere a los empleos, profesiones, oficios o cualquier actividad artesanal–. El conflicto entre las élites regionales no permitió cobrar el impuesto (Calvo, 1841). Con la Ley de 27 de junio de 1857 se volvió a revivir la contribución directa en caso de guerra interior o exterior<sup>103</sup>. Esa ley asignó un cobro total de 540.000 pesos oro que, según el artículo tercero, se repartió de acuerdo con la riqueza de tres Estados y diecisiete provincias. Los contribuyentes eran aquellos que tuvieran \$120 pesos anuales de ingreso en el respectivo Estado o Provincia –no se computaba la que tenían en otro u otros Estados–. Con la aprobación de la Ley de Presupuesto de 1861 el Congreso facultó al Gobierno para cobrar esa contribución. El gobierno no usó esas facultades y optó por financiarse con deuda, convirtió la contribución en un préstamo voluntario (Decretos de 24 y 31 de octubre de 1860), el cual tampoco fue posible recibir porque lo impidió el avance de la guerra de 1860-1861 (Gutiérrez, 1861).

Ante la imposibilidad de financiar el gasto, algunos Ministros de Hacienda –Murillo (1852), Camacho (1876); Galindo (1883)– y los comentaristas informados sugirieron la reintroducción permanente del impuesto directo. Para incentivar su estudio y aprobación se presentaron exámenes comparativos con la experiencia de los Estados Unidos, Austria, Inglaterra, Francia y los países del norte europeo. Wills (1852) presentó las características del sistema inglés y la posibilidad de implantar ese tipo de tributo en el país. En general, todos muestran que estaban bien informados sobre la evolución del impuesto a nivel internacional y les llamó la atención la equidad que se conseguía con su puesta en funcionamiento (Cuervo, 1843; Camacho, 1871; Galindo, 1883).

Pese a la sorpresa que les causó el nivel de recaudo que alcanzaban aquellos países, la mayoría de la sociedad política se opuso a su implantación. Se utilizaron como argumentos en contra a) que a partir de la tributación directa se podía conocer sobre la riqueza individual, lo cual se consideraba odioso e inaceptable<sup>104</sup>, b) no existía forma de hacerla operativa<sup>105</sup>, c) sus resultados eran desconocidos, d) la pobreza no permitía implantarlo, e) la presión tributaria ya era mayor que en la

<sup>103</sup> Existen dos leyes con la misma fecha, la tributaria corresponde al número 2422 de orden en la codificación nacional.

<sup>104</sup> Cuervo (1843, 22) hizo una comparación entre impuestos directos e indirectos y sostuvo que la ventaja de los segundos es que “no dan lugar á indagaciones odiosas de las fortunas individuales”.

<sup>105</sup> “No habiendo en la Nueva Granada una estadística exacta, ó por lo menos tan aproximativa á la exactitud como es de desearse, ni siendo fácil por ahora formar los catastros respectivos, deben preferirse las contribuciones indirectas á las directas” (Cuervo, 1843).

época colonial<sup>106</sup>, f) por principio ideológico con argumento de autoridad<sup>107</sup> y, g) los tributos al consumo “son los más numerosos y más fáciles de establecer y de recaudar” (De Pombo, 1838).

A las objeciones se propusieron alternativas y resultados de la experiencia local. Por ejemplo, Murillo (1851) sostuvo que el problema de operatividad se podía superar teniendo en cuenta las características económicas particulares de cada región, y le mostró al Congreso cómo el impuesto de renta funcionaba en los Estados y Provincias: “En las provincias en que por el poco movimiento comercial y la escasa circulación del numerario, como Neiva y Mariquita, era difícil avaluar las rentas de los ciudadanos, se ha fijado una cuota general”, y “Donde, como en Bogotá y el Socorro, el tráfico es más activo, la riqueza más centralizada y las rentas de más fácil evaluación, se ha fijado la mínima y proporcional base del uno por ciento de la renta anual”.

En 1850 se propuso un impuesto único a la renta pero, a diferencia de 1826, de tipo municipal para reemplazar el monopolio de sal, las rentas de aduanas y el papel sellado<sup>108</sup>. El proyecto no fue aprobado. En un comentario a favor de retomar el tema del impuesto directo y en contra de quienes se oponían, Camacho en 1851 escribía sobre el sistema vigente: “Esto demuestra que el orden económico del país no está en relación con el orden político, que la revolución solo ha cambiado la forma exterior del gobierno, mas no su estructura interior, que se simboliza en el impuesto” (Camacho, 1976, 30). En ese contexto entiéndase revolución a la guerra de independencia.

Mientras las élites regionales se oponían a la aplicación del impuesto a la renta a nivel del país, los mismos individuos políticos la proponían en el ámbito regional (Núñez, 1856) y su aceptación fue casi unánime pues la mayoría de los Estados la usaron de forma permanente. En la tercera república, o época federalista, los Estados de Santander, Tolima, Boyacá y Antioquia y en las Provincias de Azuero, Barbacoas, Neiva, Mariquita, Riohacha, Santa Marta, Chocó, Valledupar y el municipio de Bogotá adoptaron el impuesto directo a la renta o al patrimonio<sup>109</sup>.

Además de las contribuciones directas y extraordinarias, esporádicamente se aplicó una imposición directa denominada 2% de pensiones civiles y unos des-

---

<sup>106</sup> La estructura tributaria no debe cambiar porque “sobre cuya escasa, rudimentaria y laboriosa producción pesa ya demasiado la mano del fisco; mucho más de lo que pesaba en los tiempos de la Colonia” (Galindo, 1883, 13).

<sup>107</sup> “Los mejores impuestos [...] son, como Juan Bautista Say nos enseñó en las aulas, los más moderados en su cuota, y los que impongan al contribuyente los menores vejámenes, y los menores gastos posibles de que no se aproveche el Tesoro público” (Camacho, 1871).

<sup>108</sup> Nieto (1962) y Ospina (1979) presentan un panorama de las discusiones en torno a las reformas tributarias de la época.

<sup>109</sup> Constitución Política del Estado Soberano de Antioquia de 1863, artículo 17. Constitución municipal de la provincia de Azuero de 1853, artículo 25, y el artículo 11 de la Constitución de 1584. Constitución de Barbacoas de 1853, artículo 6. Segunda Constitución Municipal de la Provincia de Bogotá de 1855, artículo 4. Primera Constitución Municipal de la Provincia de Buenaventura de 1853, artículo 12. Estas y otras Constituciones se encuentran compiladas en Restrepo (1985).

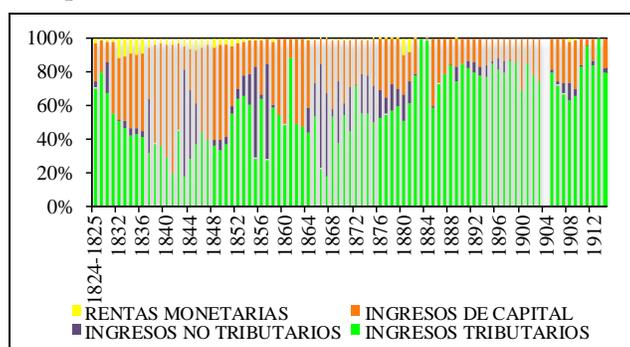
cuentos sobre pensiones y sueldos de los empleados públicos nacionales, que fue una medida de tipo esporádico y que respondió a las necesidades de corto plazo del fisco.

Las características de la estructura tributaria colombiana llamó la atención de observadores extranjeros. El embajador británico en Colombia, William Turner, le manifestó a su gobierno: “Es un extraño espectáculo el ver a un pueblo, tan endeudado y tan libre de impuestos como este, porque no existe actualmente en el país un solo impuesto directo a menos que el de timbre pueda ser considerado como tal”<sup>110</sup>. En efecto, el impuesto de timbre es directo, la opinión estuvo dirigida a la ausencia de un impuesto a la renta personal.

#### La dependencia de los impuestos al comercio exterior

Los ingresos de las finanzas públicas del gobierno “nacional” tuvieron tres grandes etapas. La inicial corresponde a la primera república. Post-conflicto de emancipación los ingresos públicos perdieron dinámica porque se desmontó el principal impuesto, la alcabala, y las bases impositivas estaban débiles. Los ingresos de capital que provenían de los monopolios rentísticos, en específico del tabaco y la sal, cayeron porque la producción fue semi-destruida y el comercio quedó paralizado. La producción minera y la amonedación tuvieron igual comportamiento lo que redujo los ingresos de las rentas monetarias. Y las tasas, multas, contribuciones, remates y venta de tierras fueron mínimas lo que explica la casi desaparición de los ingresos no tributarios. El resultado fue una recomposición de los ingresos hacia los impuestos, como se muestra en la gráfica 8.

Gráfica 8  
Ingresos del Gobierno nacional  
Composición



Fuente: cálculos propios.

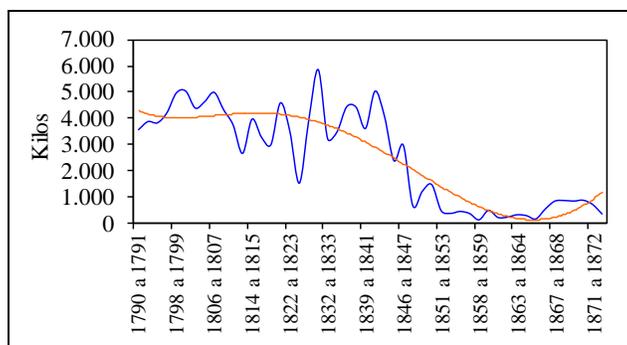
La segunda fase se articula con la segunda república. Al principio de la fase se normalizó la producción minera y con ello la amonedación, en otras palabras, las

<sup>110</sup> Citado por Deas (1980).

bases impositivas de la renta monetaria se ampliaron y eso implica que pasaran de representar en promedio un 1,5% del total de ingreso fiscal en la primera fase a un 6,8% en la década de los treinta. El problema de escasez de metálico disponible en la economía se agudizó por las exportaciones de oro, legal y de contrabando, hacia Europa ante los diferenciales de precios a favor de dicho continente. El incentivo a exportar provocó una caída de la cantidad de metálico que entraba a las casas de moneda de Bogotá, Popayán y Medellín (gráfica 9). El desplome en la base impositiva redujo el ingreso por señoraje entre 1840 a 1856 y con la cesión de la fundición de oro a los Estados en la tercera república, desde luego, comprimió su participación en el ingreso total hasta prácticamente anularla.

Lo más significativo de esta fase es la gran participación que tuvieron los ingresos de capital, en promedio participaron del 49% del total de ingresos entre 1831 y 1850. La renta más importante fue la de tabaco que para el mismo periodo participó del 55% en promedio del total de ingreso de capital, seguida del monopolio de sal con un 25% en promedio. Los ingresos impositivos representaron en promedio para el mismo lapso de tiempo un 36,8% de los ingresos totales. Y de los ingresos impositivos el 78% correspondían a los provenientes de la actividad económica externa gracias al desmonte de la mayoría de la imposición interna, como ya se señaló.

Gráfica 9  
Introducción de oro a las casas de amonedación



Fuente: cálculos propios.

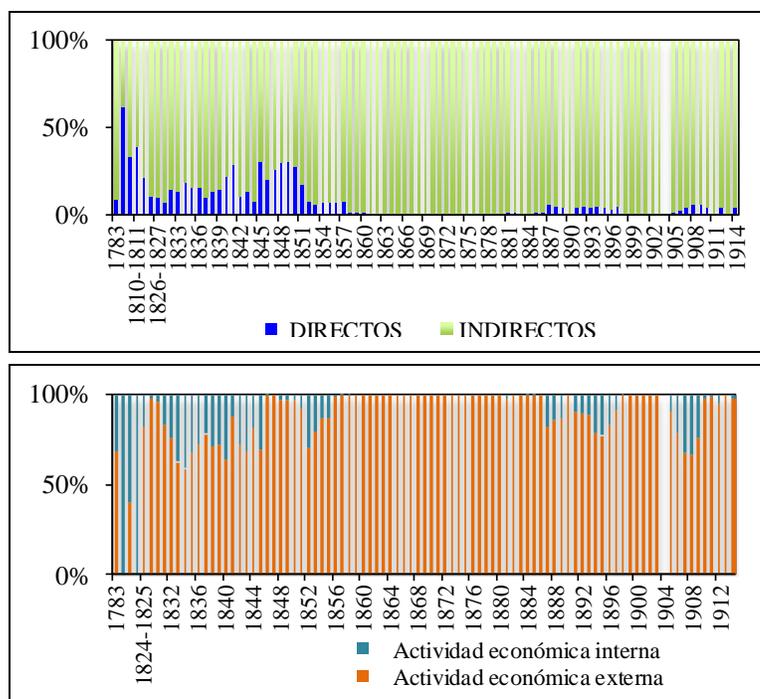
La última etapa abarca el periodo de la tercera y cuarta repúblicas. Durante esta fase ya se había privatizado el monopolio del tabaco y el gobierno se oponía al desmonte del monopolio de la sal. Ese cambio implicó una recomposición a favor de los ingresos provenientes de impuestos (gráfica 8), causada tanto por la caída de los otros ingresos como por la dinámica creciente que desde la década de los sesenta tomó el recaudo de aduanas gracias al crecimiento de las exportaciones de tabaco y quina primero, y de café después, que generaron los ingresos para garantizar las importaciones sobre las cuales recaía el gravamen. En esta fase se empeoró el problema monetario del patrón oro: no hubo suficiente metal para usar en las transacciones, cayó al mínimo la entrada de caudal a las casas

de moneda (gráfica 9), y el mercado interno suplía la falta de metálico con la emisión de dinero fiduciario por parte de la banca privada, con lo que el gobierno perdió parte del señoraje, aun cuando descubría la importancia de la utilización de emisión para cubrir el déficit fiscal.

El dominio de los impuestos en la estructura de ingresos se explica por la desaparición de los ingresos del monopolio del tabaco. La imposición fue indirecta con preponderancia los impuestos a la actividad económica externa, el derecho de importación (gráfica 10). Así se llegó al dominio de un tributo, tendencia que se mantuvo hasta la cuarta década del siglo XX. Durante esta fase las reformas tributarias se dedicaron en lo fundamental a cambiar la base imponible y las tarifas del impuesto a las importaciones de acuerdo con los intereses particulares, tanto políticos como económicos. A esto se agregó la falta de idoneidad de los responsables de la administración tributaria, la capacidad exportadora del país que le diera financiamiento a las importaciones y de las guerras por la concentración del poder.

Gráfica 10

Estructura de los ingresos impositivos del Gobierno nacional



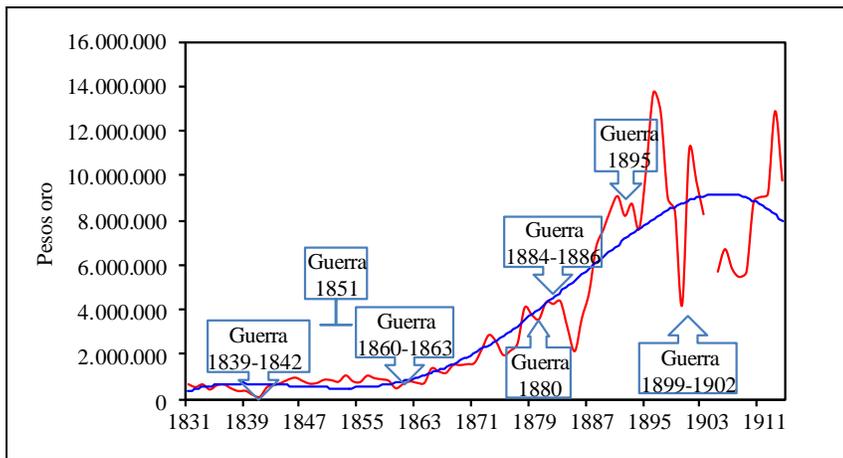
Fuente: cálculos propios.

Los hechos indican que el ciclo del recaudo de aduanas lo provocó los choques en el comercio internacional y el conflicto por el poder<sup>111</sup> (gráfica 11). Ante anuncios

<sup>111</sup> Todos los hechos sucedidos en la época los reportan y los califican Bernal (1877), Calvo (1841), Cuervo (1843), Cuenca (1866), Esguerra (1876), Ferreira (1896), González (1870), Gutiérrez (1858),

o percepciones de guerra los importadores se aprovisionaban de mercancía para venderla más cara en el momento de la guerra. En esos periodos pre-bélicos de auge importador el recaudo repuntaba, pero luego venía el desplome durante el periodo de hostilidades, momentos en los que se bloqueaban los puertos y los caminos, no fluía el comercio entre los puertos marítimos y el interior del país, los comerciantes no importaban ante el riesgo de pérdidas de las mercancías, todo lo cual paralizaba el comercio y la base imponible desaparecía. La disponibilidad de recursos públicos se empeoraba porque los contrincantes políticos impedían el cobro del impuesto o saqueaban las oficinas de recaudación, y en ese ambiente se incentivaba el contrabando. Una vez finalizaba la confrontación venía un año de auge pues las nuevas condiciones permitían el comercio externo y se empezaban a reponer las existencias que se habían agotado durante el tiempo de beligerancia. En el primer año de postconflicto el recaudo crecía para luego estabilizarse. La irregularidad en el ingreso que implicaba el conflicto por el poder político se refleja en la varianza de la tasa de crecimiento real del impuesto a las importaciones (gráfica 12).

Gráfica 11  
Derechos de importación y conflicto interno



Fuente: cálculos propios.

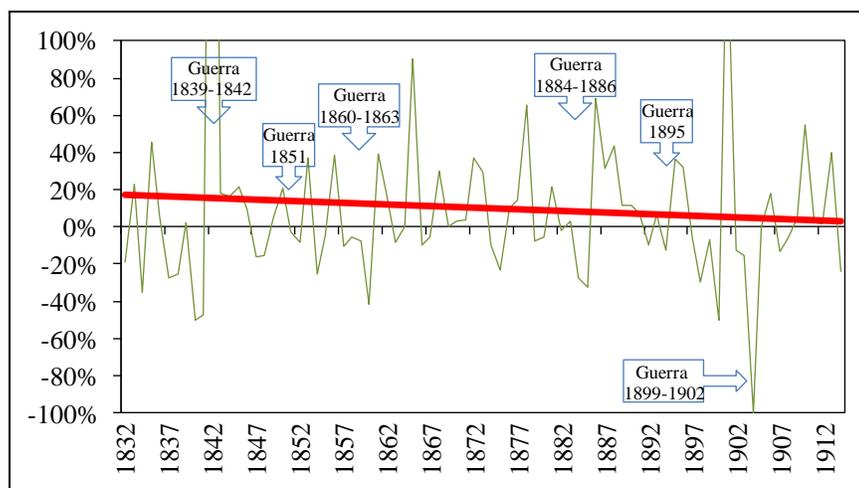
Llevar la contabilidad fue difícil y la parálisis en la remisión de recursos a la tesorería central por parte de las delegadas en los diferentes Estados y Provincias obligaba a la suspensión de toda la ejecución de gasto (Bernal, 1877), incluida la financiación de los ejércitos –la guerra de 1858 paralizó los flujos de la Guajira y el Cauca (Gutiérrez, 1861)–. Un Secretario sintetizó el tema así: “El orden público es el elemento fiscal de mas poderoso alcance. Todo se resiente de la menor perturbación en sus elementos jeneradores. La sola prevision de una subversión

---

Gutiérrez (1868), Hoyos (1842), Ordóñez (1845), Parra (1874), Rico (1879), Samper (1869), Salgar (1870), Robles (1877), Roldán (1880) y Villamizar (1876).

posible, es causa de desorganización en las rentas, cuya percepción se precipita i dificulta a costa de sacrificios de sus rendimientos, para hacer frente a una situación presunta; los impuestos pierden en la eficacia de la obligación que garantiza su esacción, i los medios de satisfacerlos desaparecen por el retiro súbito de los capitales de la circulación fecundante de la industria” (Salgar, 1870, VI).

Gráfica 12  
Derechos de importación reales  
Tasa de crecimiento



Fuente: cálculos propios.

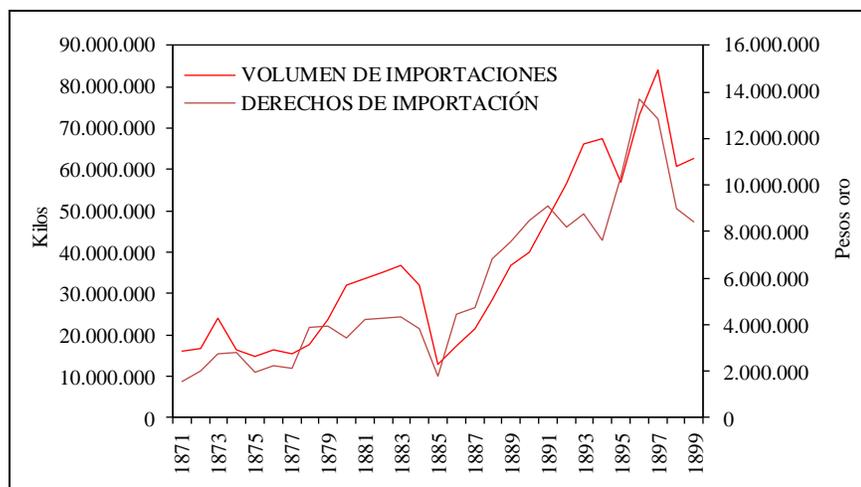
La segunda fuente de variación del recaudo corresponde a los factores exógenos, en específico los choques causados por las caídas en el comercio internacional o por crisis de los países con los que Colombia comerciaba en el siglo XIX. Las exportaciones generaban los recursos para cubrir las importaciones. Esto explica que el ciclo de las exportaciones, importaciones y recaudo es paralelo, aunque el recaudo se rezaga normalmente un periodo en algunos lapsos de tiempo por cuenta del retardo en la remisión de los datos para hacer la contabilidad (gráfica 13). En la crisis de Europa de 1848-1849 se redujeron las exportaciones y con ello las importaciones y el recaudo derivado de esta últimas (Arjona, 1849; Gómez, 1853). En las dos últimas décadas del siglo XIX, cuando el país alcanzó una mayor integración a los flujos de comercio internacional, también creció el ingreso de las familias y expandió el consumo importado de las clases más pobres (Paúl, 1888), lo que coadyuvó a que el recaudo se elevara de manera atípica. Y en 1882 la caída de los precios del café, el tabaco y la quina en Europa paralizaron el comercio y el ingreso de aduanas (Roldan, 1881).

Un factor de variación en el recaudo fueron los cambios recurrentes en bases y tarifas impositivas. Excepto en 1861, las reformas tuvieron como origen garantizar el gasto en la guerra interna y el servicio de la deuda pública (Cuervo, 1843), siempre con el consentimiento de los *hacendados comerciantes*. La socie-

dad política creía que podía incrementar el recaudo con sólo alterar los hechos impositivos básicos. Esa creencia revela que la sociedad política no comprendió el sistema tributario que tenían, pues no podían incrementar el recaudo total cuando la estructura tributaria estaba dominada por un impuesto dentro de un sistema real. La única forma de darle algo de elasticidad era tener una multiplicidad de impuestos de producto, estrategia que todos rechazaban. Murillo decía en su memoria de hacienda de 1852: “El verdadero cáncer de este país [...] la causa de nuestro atraso y malestar [...] han venido del sistema de los impuestos, y del objeto a que su mayor parte ha estado destinada”. Por sistema quería decir la cantidad de tributos y por destino la guerra.

Gráfica 13

Ingreso por derechos de importación y volumen importado



Fuente: cálculos propios.

Aunque en algunas ocasiones se utilizó la frase “protección a la industria” como argumento para modificar las tarifas, no significa que el Estado tuviera una política proteccionista con el propósito explícito de generar una industrialización<sup>112</sup>. La frase en el contexto del siglo XIX se debe entender como protección a la actividad económica en general<sup>113</sup>, porque la expresión industria se utilizó para designar a todo tipo de producción, no para referirla a la manufactura; y el uso del concepto “protección” no pasó de ser un cliché, pues en el ámbito de lo privado podían sostener exactamente lo contrario. Las reformas a las tarifas y a las bases que se hicieron con base en el argumento de “proteger” se dedicaron a cambiar la clasificación

<sup>112</sup> No hubo un movimiento proteccionista (Bushnell, 1977) que promoviera alzas arancelarias y los comerciantes fueron opositores naturales a ese tipo de medidas (Melo, 1982). Junguito (2010) acepta que entre 1880 y 1895 hubo protección con el fin de desarrollar las actividades económicas internas.

<sup>113</sup> A los individuos que trabajaban en cualquier actividad urbana se les llamaba industriales, sin que significara industriales.

de mercancías dentro del código aduanero, y se acompañaron de exenciones de aduanas a mercancías que tenían algún destino específico, como los bienes con destino a Riohacha<sup>114</sup> y Cartagena.

En las sesiones del Congreso de la primera República se estudiaron varias iniciativas sobre prohibición de importaciones (Sesiones del 23 de junio de 1823) pero no todos para efectos de incentivar la producción nacional. Por ejemplo, se estudió la prohibición de importar tabacos (Sesiones del 26 y 30 de junio de 1823), aguardientes extranjeros (Acta de las sesiones del Senado del 7 y 10 de julio de 1823; actas de las sesiones de la Cámara del 24 de junio, del 17 y 29 de julio y del 5 de agosto de 1823) con el fin de proteger los ingresos estatales. Pero también se buscó proteger negocios específicos con el propósito de constituir monopolios: El Representante Montoya pasó un proyecto para impedir la importación de “azúcares, tabacos, y demás frutos que se cultiven en Colombia” (Actas de las sesiones de la Cámara del 7, 9 de junio de 1823).

El gobierno consideró que el recaudo por importaciones se aumentaría con una mejora de las vías de comunicación pues dinamizaba el comercio (Bernal, 1878). Si bien el argumento no tiene en cuenta que el volumen importado dependía de la disponibilidad de oro y plata, y del valor de las exportaciones realizadas, es parcialmente cierto al considerar que la disminución de los costos de transporte podía integrar y ampliar el mercado interno y, con ello, el volumen importado como lo planteó Camacho (1871).

A diferencia de otras experiencias en países subdesarrollados, en Colombia la sociedad política no fue propensa a colocar tributos a las exportaciones. Se defendió el enfoque según el cual el aumento en el volumen exportado es la variable que induce el crecimiento económico y cualquier gravamen a esa actividad significaba un costo social alto. No obstante, cuando se empeoró la insuficiencia fiscal se implantó esa imposición a bienes específicos. La primera vez fue en 1826 cuando se impuso un tributo a las exportaciones el que estuvo vigente hasta 1832. Se revivió en 1856 como un impuesto a la exportación de quina y tabaco, que fueron gravadas a una tasa de dos centavos por kilogramo exportado (Ley del 25 de junio de 1856<sup>115</sup>). Se enjuició su efecto económico (Gutiérrez, 1858), por lo que se procedió a su desmonte. También se aplicó un impuesto a la exportación de café y luego se disminuyó su tarifa a partir del 2 de febrero de 1897, y se desmontó desde el 1º de agosto de ese año, y se revivió en el siglo XX como recurso fiscal primero y desde 1991 como parafiscal perteneciente al Fondo Nacional del Café. Y para cubrir el déficit que dejó la Guerra de los Mil Días y las necesidades de inversión en 1908 se creó el impuesto a la exportación de tagua, maderas preciosas, metales finos, el caucho y ganado vacuno.

<sup>114</sup> Decreto del 22 de marzo de 1835.

<sup>115</sup> Número 2364 de la codificación.

## La política de tarifa arancelaria

De una dispersión de tarifas del impuesto a las importaciones, casi una por producto en los años veinte, se pasó, en la cuarta década, a una clasificación de cinco clases de bienes importados, y se cerró el siglo XIX con una clasificación de dieciséis clases (cuadro 6). Reforma tras reforma el Congreso trató de alcanzar al mismo tiempo dos objetivos, mantener los intereses privados y aumentar el recaudo, con un instrumento de política tributaria, las tarifas.

En 1821 y 1920 la discusión sobre el impuesto de derechos de importación giró alrededor de la tarifa. El sector privado relevante –comerciantes, agricultores y fabricantes artesanales –, deseaba unos niveles de tarifa por producto y por clase más bajos, y cada importador esperaba que sus mercancías quedaran clasificadas en las clases de menor tarifa. Dadas las circunstancias fiscales de la época no deja de sorprender que pocas administraciones de gobierno anhelaran tarifas más elevadas o reclasificaciones que llevaran a los productos a las clases más altas. Por su parte el Congreso adoptaba las tarifas y las bases que se acomodaran al proceso político y de acumulación privada. Grosso modo, el proceso fue el siguiente.

Entre 1830 y 1847 se ajustó la base de los derechos de importación en varias ocasiones. En el periodo estuvo vigente el sistema tributario mixto, por tipo impositivo había una liquidación *ad valorem* y según sujeto pasivo había un sistema objetivo. Con la Ley de 13 de junio de 1833 se implantó un arancel de tipo *ad valorem* para tres clases de bienes<sup>116</sup> y uno real para 110 tipos de mercancías. Con la Ley de 5 de 1834 se incrementaron a seis clases de bienes y se modificó la forma de liquidación hacia un sistema *ad valorem*, y se dejó un conjunto de mercancías a las que se les aplicaba el sistema real o por peso. Para realizar la liquidación de las mercancías bajo el régimen de *ad valorem* se utilizaron peritos nombrados por la administración de aduanas. Con ese sistema se trató de reducir los costos de transacción, es decir, evitarle al importador una certificación del valor de las mercancías en el país de origen, pero finalmente se crearon obstáculos de tipo operativo entre la actuación del perito y las pretensiones del importador, según se puede deducir de los informes de los administradores de aduanas y del Secretario de Estado de Hacienda.

---

<sup>116</sup> En la primera clase se encontraban “hoja de lata de láminas, papel de todas calidades, toda especie de medicinas, las piedras preciosas y joyas hechas con ellas, los relojes de oro y plata, las jarcias, cables, cordajes, brea, alquitrán, holanes, batista en piezas o pañuelos, el punto de hilo o seda en cualquiera forma, los encajes de todas clases, galones de oro y plata, las esencias y las herramientas de artes u oficios, cuya importación no sea libre de derechos, con arreglo al artículo 13 de esta ley”. En la segunda clase “Todas las mercancías y efectos no comprendidos en la anterior y en la siguiente clase”. Y en la tercera clase “Las joyas falsas, becerrillos blancos o teñidos, plumas de adornos, flores artificiales, abanicos, utensilios de oro, platina, plata, bronce, cobre, acero, plomo y hoja de lata; las frutas secas, o en caldo, toda especie de curtidos y comestibles, las arañas de cristal y lámparas griegas, los espejos, perfumes, aguas de olor y aceites perfumados” (art. 3 Ley del 13 de junio de 1833).

Cuadro 6  
Tarifas de los derechos de importaciones por clases

Clase	1833		1834		1865	1877	1880	1903	1910
	Ad valorem		Ad valorem		pesos	pesos	pesos	pesos	pesos
	Buques		Buques		por	por	por	por	por
	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	kilo	kilo	kilo	kilo	kilo
Primera	15,0%	20,0%	12%	17%	0	0	0	0	0
Segunda	20,0%	25,0%	15%	20%	0,025	0,035	0,05	0,01	0,017
Tercera	30,0%	35,0%	15%	23%	0,05	0,155	0,20	0,02	0,034
Cuarta			21%	26%	0,10	0,405	0,40	0,03	0,051
Quinta			24%	29%	0,30	0,605	0,60	0,05	0,085
Sexta			27%	32%				0,10	0,170
Séptima								0,15	0,225
Octava								0,20	0,340
Novena								0,30	0,510
Décima								0,40	0,680
Décima primera								0,50	0,850
Décima segunda								0,60	1,020
Décima tercera								0,70	1,190
Décima cuarta								0,80	1,360
Décima quinta								0,90	1,530
Décima sexta								1,50	2,550
Otros	25%	30%	25%	30%					
Promedio	22,5%	27,5%	19,8%	25,9%	0,095	0,240	0,300	0,416	0,662

Fuente: con base en la Ley del 13 de junio de 1833, Ley del 5 de junio de 1834, Ley 42 de 1864, Ley 40 de 1880, Ley 63 de 1903, Decreto Legislativo 15 de 1905 y Eastman (1911).

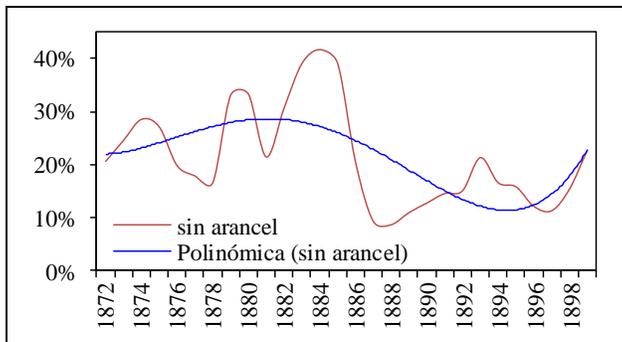
Ante los problemas creados y las exigencias de los importadores, el sistema mixto se desmontó con la Ley de 5 de junio de 1844, la tarifa se definió por peso bruto de las mercancías. La ley entró en vigencia a partir del primero de enero de 1845, fecha en la que se pasó de lleno a una imposición real y el arancel se empezó a aplicar por peso o medida de acuerdo con el tipo de mercancías, sistema que duró un siglo. La misma norma unificó en un único tributo, denominado derecho de importación, los impuestos de importación, alcabala, caminos, sueldos militares y el derecho de San Lázaro (art. 40). Las mercancías no incluidas en la lista del arancel e introducidas en buques nacionales pagaban un 25% sobre el avalúo dado por peritos, y las mismas mercancías pero traídas en buques extranjeros pagaban un 30% (art. 41), y las introducidas por puertos secos o ríos pagaban un arancel del 30%.

Con la Ley del 14 de junio de 1845 se creó el estatuto orgánico del comercio de importación que aclaró los procedimientos administrativos de la Ley de 1844, y modificó los aranceles y derogó la multitud de leyes que regían el comercio exterior. Esto permitió ordenar más el tema aduanero pero las críticas a la multitud de leyes y procedimientos continuaron hasta la cuarta década del siglo XX.

Desde 1881 el Congreso reclasificó hacia abajo las mercancías por clases, lo que significó una reducción de tarifas, que implicó, según el Gobierno Nacional, dejar sin imposición al 50% del peso de las importaciones (Angulo, 1885). A finales de siglo se volvió a reclasificar hacia abajo algunos productos, cuya consecuencia fue una caída en el recaudo (Esguerra, 1898). Lo que las cifras permiten

deducir es que si bien se realizaron reclasificaciones hacia abajo, el volumen de importaciones libres de arancel disminuyó como proporción del total importado con las reformas del primer lustro de los años ochenta (gráfica 14). Esta sugerencia hay que matizarla pues no recoge aspectos económicos importantes como el efecto ingreso que pudo modificar la estructura de importaciones por tipo de mercancía. Las tarifas se modificaron con un sentido fiscalista pero sin olvidar los intereses de los importadores. El gobierno utilizó la Ley de 14 de mayo de 1864 para aumentar en un 15% el impuesto de aduanas en los bienes de la cuarta categoría (Decreto de julio 15 de 1864). La tarifa expedida en 1873 se incrementó ante la necesidad de recursos para la inversión pública en ferrocarriles y caminos (Roldan, 1880). La Ley 31 de 25 de junio de 1874 impuso un impuesto adicional de hasta el 25% sobre el vigente, y la Ley 11 de 1877 lo elevó al 40% para poder financiar el gasto (Parra, 1875; Galindo, 1883). Las tarifas establecidas por la Ley 36 de 28 de octubre de 1886 se incrementaron con el propósito de allegar nuevos recursos para cubrir el déficit. En ese mismo año la tarifa se volvió a modificar dos veces. La primera con el propósito de garantizar los gastos de los gobiernos regionales. La Ley 88 de 1886 aumentó en un 25% las tarifas de aduanas para entregarlo proporcionalmente entre los Departamentos, excepto el de Panamá. Ese incremento reemplazó impuestos y rentas que cobraban anteriormente los Estados como peajes y derechos de consumo (Paúl, 1888). Por segunda vez en ese año, con la Ley 89 de 1886, se modificó para recoger recursos adicionales con el objetivo de cubrir el déficit del Gobierno Nacional. Y las necesidades fiscales unidas a los reclamos de los importadores llevó a las modificaciones de tarifas hechas con las Leyes 29, 65 y 107 de 1887 y 10 de 1888 (Paúl, 1888).

Gráfica 14  
Volumen de importaciones libres de arancel



Fuente: cálculos propios.

Una característica de la política de tarifas arancelarias fue la tendencia a diferenciar entre las oficinas de aduanas. Las Leyes 36 de 1886 y 10 de 1888 establecieron derechos diferenciales en la aduana de Buenaventura que disminuyeron los derechos de importación en un 2% y un 20% respectivamente; y en la de Tumaco la disminuyeron el 8% y el 30% (Paúl, 1888, VIII). En 1909 las mercancías que

entraran por Tumaco se rebajaban hasta en un 50% de lo estipulado en la Ley 63 de 1903 (Eastman, 1910); y en la aduana de Buenaventura se disminuyó el impuesto hasta en un 25% la tarifa según lo dispuesto por el Decreto Legislativo 15 de 1905.

Eso llevó a un diferencial tarifario que promovió la elusión pues los importadores decidían el puerto por donde introducir la mercancía con el propósito de pagar menos<sup>117</sup>. La cuestión llegó a tal galimatías que desde 1880 y hasta 1920 se solicitaba uniformidad en la tarifa en todas las administraciones para evitar los problemas que inducían y para poder comparar bien la relación costo-ingreso entre las administraciones (Eastman, 1910), medición de gestión que siempre se le entregaba al Congreso como lo indican todos los Informes del Secretario de Estado del Departamento de Hacienda.

El desequilibrio fiscal que generó la caída de exportaciones y la consecuente reducción de importaciones condujo a la expedición de la Ley 126 de 1914 que le dio al gobierno facultades para enfrentar la crisis por medio de reducción de los gastos y la autoridad de decretar aumentos en los ingresos por medio de impuestos que fueron sobre bienes suntuarios y vicios, impuesto a la exportación de oro, platino, maderas y la pesca mayor, más los ingresos por acuñación de moneda y la deuda interna y externa (Vélez, 1915).

A lo anterior se sumó la falta de rigor en la redacción de las leyes. Se usaron conceptos ambiguos, o que no tenían una interpretación o que daban origen a múltiples interpretaciones por parte de los funcionarios de aduanas. Y de reforma en reforma se distorsionó el procedimiento de control por parte de la administración de aduanas. Los intereses, los vacíos legislativos y los gatuperios procedimentales terminaron por complicar la legislación aduanera que llevó a controversias entre importadores y funcionarios, y a repercutir negativamente en la gestión y cobro del impuesto. Por todo ello se pedía que se buscara que la liquidación y la gestión administrativa de aduanas fuera sencilla para evitarle parálisis al comercio; sencillez que algunos Secretarios de Hacienda rechazaron, por ejemplo Parra (1873).

Al enredo jurídico y de intereses se sumó el factor guerra por el poder. Los cambios de las tarifas aduaneras adelantados en periodos previos a la guerra o posteriores al conflicto armado, o incluso durante él, respondieron a garantizar el poder: La tarifa de aduana expedida en 1873 se incrementó con la Ley 11 de 1877 para cubrir los gastos de la guerra de 1876-1877.

En algunos periodos las modificaciones de tarifas se hicieron tan seguidas que un Secretario de Estado de Hacienda le pidió al Congreso que se abstuviera de realizarlas con el propósito de evaluarlas con mejor perspectiva, para tomar las lecciones de la experiencia (Parra, 1873) y, ante todo, porque cada anuncio de re-

---

<sup>117</sup> Además de aranceles diferenciados por puerto y aduana, también se disminuían costos fiscales pues se modificaban hacia abajo otros impuestos como el de tonelaje o tarifas portuarias, por ejemplo, “La disminución á mucho menos de la mitad de los derechos de almacenaje en la Aduana de Cúcuta” (Esguerra, 1898, 14-15).

forma fue anticipado por los comerciantes y dejaron como resultado una caía en el recaudo. Normalmente cuando preveían un incremento en la tarifa adelantaban las compras o las introducían de contrabando, y cuando esperaban reducciones paralizaban las compras a la espera de la modificación. Para evitar los efectos sobre el comercio, con la Ley 24 de 1898, el Congreso dejó explícito que cuando se disminuían las tarifas sólo se podían aplicar tres meses después.

#### La polémica sobre el tipo impositivo *ad valorem*

Mientras en Europa, para el mismo periodo, los países que poseían el sistema real complementaban la recaudación directa con una multiplicidad de impuestos indirectos, y pese a ello tuvieron apuros para cubrir la insuficiencia financiera, en Colombia el Estado pretendía suplir las necesidades de ingresos con base en un impuesto indirecto, liquidado sobre el peso del producto importado<sup>118</sup>, excepto entre septiembre de 1826 y diciembre de 1847 cuando existió una tarifa *ad valorem*.

Trataron de remediar el problema de inelasticidad del recaudo con modificaciones a las tarifas y con la proposición de implantar un sistema *ad valorem* (Cuenca, 1866; Morales, 1867; Gutiérrez, 1858, Gutiérrez, 1868, Camacho, 1871, Parra, 1873; Eastman, 1911; Restrepo, 1912). O un sistema mixto (De Pombo, 1846; Bernal, 1977). Las administraciones sentían la misma necesidad de recursos pero no todas fueron partidarias de cambiar el sistema de su principal fuente de recaudo. Unos rechazaron la propuesta porque en su opinión no se tenían todos los elementos necesarios para ponerla en operatividad, otros por principio ideológico y unos terceros porque no veían fácil la recaudación (Cuervo, 1843; Núñez, 1856; Rico, 1879). Quienes estuvieron a favor del cambio lo veían como la forma de ganar elasticidad en el ingreso impositivo y objetaron que los temores al cambio no tenía un sustento real<sup>119</sup>.

En la controversia entre liquidación bajo un sistema objetivo y uno *ad valorem* se mostraron algunas diferencias cuantitativas en contra de la forma vigente de liquidación impositiva. Según un cálculo que presenta Angulo (1885), si la liquidación fuera *ad valorem*, el recaudo equivalía al 33% del valor de las importaciones, el doble de lo que se recaudaba. Este tipo de opiniones fueron correctas, pero el obstáculo para la modificación fue político. Como se muestra en la gráfica 15, los cálculos indican que, en promedio, la tarifa implícita del tipo impositivo unitario fue menor en dieciocho puntos porcentuales comparada con la tarifa im-

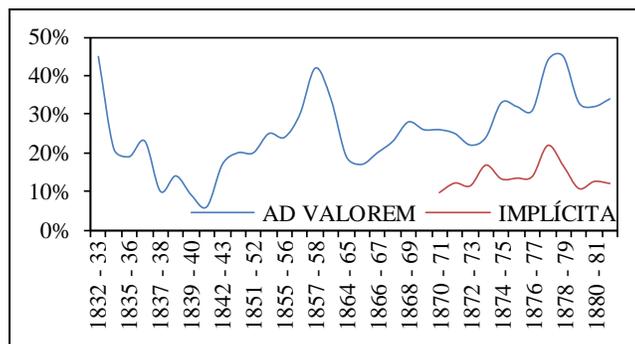
---

<sup>118</sup> Ocampo (1984b) presenta un análisis de los tres tipos de tarifas de aduanas para el periodo de estudio.

<sup>119</sup> “Se ha dicho que el cobro *ad valorem* no es aceptable, porque se presta á fraudes y porque no hay en el país personas bastante hábiles para aplicar ese sistema en las Aduanas. He estudiado detenidamente la fuerza y alcance de esas objeciones, he discutido con personas peritas en esa clase de asuntos, y he llegado á estas conclusiones: son imaginarios muchos de los inconvenientes que se temen; otros son reales pero pueden evitarse; y los que en definitiva quedan, por no ser allanables, son infinitamente menores que los del sistema actual” (Eastman, 1911, XXXII).

plícita de un tipo impositivo *ad valorem*, para el periodo comprendido entre 1870 y 1882.

Gráfica 15  
Tarifas de los derechos de importación



Fuente: informe de hacienda de 1883 y cálculos propios

Hasta 1905 el tema, pese a las controversias fogosas entre contertulios y en los periódicos de la época, en la legislatura y en la agenda gubernamental no pasó de ser un punto sin trascendencia. Con las reformas de principio de siglo y ante la necesidad de salir de la crisis fiscal, sin poder recurrir a la emisión monetaria por miedo a la inflación, con problemas de acceso al crédito y sin suficiencia impositiva dinámica y estática, el bloque hegemónico que capturó el poder retomó el tema de los impuestos *ad valorem*. En 1910 el gobierno señalaba a la tarifa de aduanas como la causante de la rigidez y proponía que la solución estaba en unificar la tarifa de aduanas y de tener en cuenta la calidad y el valor de la importación para definirla (Eastman, 1911; Restrepo, 1912). Argumentos que indican que aún no tenían claro que para alcanzar suficiencia impositiva se necesitaba modificar la base de liquidación, cambiar de un sujeto pasivo real a uno personal, pasar de un tipo impositivo unitario a uno *ad valorem*.

Las dificultades fiscales que indujo la primera guerra mundial llevó a implantar por segunda vez, después de ochenta años, un impuesto *ad valorem*, pero al valor de las exportaciones de oro en un 1% y al platino en un 2% (Vélez, 1915). El Gobierno Nacional complementó esa decisión con la creación del primer impuesto al consumo, para lo cual usó las atribuciones conferidas por la Ley 126 de 1914. La forma de liquidación y cobro copió las experiencias de Brasil, Ecuador y Estados Unidos, es decir, hizo obligatorio el uso de estampillas a los bienes gravados. El gobierno no estableció las tarifas máximas autorizadas por la ley porque, según sus argumentos, no deseaba afectar al consumidor (Vélez, 1915). Como lo manifiesta el Ministro del Tesoro, se trataba de utilizar esa autorización extraordinaria para dejar una plataforma impositiva que posteriormente, a medida que aumentaba la curva de aprendizaje, se modificara y ampliara de forma que pudieran “incluirse cualesquiera nuevos tributos que más tarde crea necesario establecer el Congreso” (Vélez, 1915).

## Las exenciones

Las exenciones estuvieron en el orden del día desde la instalación del Congreso de la primera república (1823). Algunas muestras son: En la sesión del 23 de abril de ese año se estudió la solicitud del señor Hurtado para que se le exonere del pago de todo tipo de impuestos; en la sesión del 10 de mayo los comerciantes solicitan que los excluyan del “derecho llamado de peso según la ley de 25 de septiembre del año 11” (el año 11 corresponde a 1821) en la sesión del 30 de mayo los obispos que eran senadores propusieron que el impuesto directo o subsidio tuviera como base la parte del sueldo en efectivo; en la sesión de 17 de junio el señor Nicolás Manuel Tanco pide exención de diezmos y primicias a los cosecheros de tabaco; exenciones sobre víveres en la provincia de Riohacha (Acta de la sesión del Senado del 28 de julio de 1823 y actas de las sesiones de la Cámara del 16 de junio y julio 17 de 1823), Francisco Palacio pide exención de la tributación directa (Acta de la sesión de la Cámara del 13 de mayo de 1823), los habitantes de Chita piden reducción del impuesto de sal (Acta de la sesión de la Cámara del 30 de mayo de 1823), los pulperos de Barichara piden rebaja en la contribución directa (Acta de la sesión de la Cámara del 12 de junio de 1823).

El volumen de recaudo en el impuesto a las importaciones estuvo también limitado por las exenciones aprobadas por el Congreso, en la mayoría de las ocasiones con el apoyo del gobierno (Paúl, 1890). Las exenciones al tributo de aduanas fueron variadas. Las Leyes 11 de 1877, 38 de 10 de junio de 1878, 45 de 26 de junio de 1879, 14 y 45 de 1880, 89 de 1886, 29, 65 y 107 de 1887, 10 de 1888, 10 y 24 de 1898; y los Decretos de 23 y 26 de marzo, abril 20 y 29 de mayo y 2 de junio de 1846, entre los más destacados, favorecieron bienes que se importaron para poblaciones, empresas específicas<sup>120</sup> o puertos y regiones particulares.

Estuvieron exentas las importaciones de maquinaria y equipo para la reparación de buques<sup>121</sup>; las locomotoras y el hierro para los ferrocarriles para beneficiar a empresas o contratos de utilidad pública<sup>122</sup>; las exenciones que se justificaron como esenciales para el desarrollo comercial y de la agricultura como la compra de hielo, alimentos sin preparar, semillas, animales, materiales de construcción, carbón, etc.<sup>123</sup>; o por desastres como en 1878 cuando se eximieron a los artículos alimenticios que ingresarán por el puerto de Buenaventura para mitigar la catástrofe causada por la langosta<sup>124</sup>, pero que en opinión de Roldan (1880) no favoreció a los consumidores sino a los importadores, o para empresas particulares, como la importación de vino tinto en botellas, que cuando no estaban exentas tampoco pagan

---

<sup>120</sup> La importación de vino tinto en botellas no pagaba el impuesto porque no se podían abrir como lo estipulaba la ley con lo cual se favoreció una empresa específica (Roldan, 1880).

<sup>121</sup> Ley del 30 de mayo de 1868.

<sup>122</sup> Decreto 1213 del 8 de octubre de 1906.

<sup>123</sup> Ley 11 de 1878, Bernal (1977).

<sup>124</sup> Ley 2 de 1878.

porque no se podían abrir las botellas como lo exigía la ley<sup>125</sup>; y cuando no fue nada de lo anterior, el Congreso pasaba a la categoría primera o categoría exenta muchos bienes clasificados entre las categorías segunda a quinta (Ley 38 de 1879).

La política impositiva no estuvo libre de contradicciones, las cuales dejan la sensación que políticos y autoridades económicas no tuvieron claro los objetivos. A manera de muestra: El Decreto 15 de 1905 elevó en 70% los derechos de aduana, y el Decreto 1240 de 1905 lo rebajó para bienes que se declararon como materias primas con el argumento que así se apoyaba el desarrollo industrial, en concreto se buscó estimular la creación de fábricas de tejidos de algodón, molinos para trillar trigo, cirios o espermas, fósforos, refinerías de petróleo, etc. (Restrepo, 1912).

Pero además de las exenciones se hacían descuentos por tipo de aduanas. A las importaciones realizadas por la aduana de Buenaventura se les rebajaba un 25% (Decreto 1240 de 1905) y en la de Tumaco a la tarifa fijada por la Ley 63 de 1903 se le descontaba un 50% para los productos que se dirigían a la zona norte del Departamento de Nariño.

El costo fiscal de las exenciones calculado en 1889 indicaba que la pérdida de un mayor recaudo equivalía a 200.000,0 pesos. Un nuevo cálculo hecho en 1903 muestra que el valor de las exenciones ascendía a \$803.621 oro, que si se descomponían según tipo de contribuyente se tenía que a las personas naturales y jurídicas del sector privado le correspondía el 14,7% de ese valor; a comunidades religiosas católicas el 7,7%, a empresas de acueducto y alcantarillado el 1,3%; a las empresas de ferrocarril el 64,1%, y a los artículos de alumbrado público de acuerdo con Decreto Legislativo 418 de 1903 un 12,2% (Torres, 1904). Las exenciones por importaciones de hilazas del Decreto 1240 de 1905 implicaron un 92,6% menos del recaudo que hubiera obtenido sin exenciones. Y las exenciones de 1911 arrojaron un valor monetario de \$212.278 y 9 reales (Restrepo, 1912).

En algunos periodos los Secretarios de Hacienda, Secretarios del Tesoro y comentaristas le pidieron al Legislativo la eliminación de las exenciones, solicitud que no fue atendida. Pese a las necesidades de recursos para el desarrollo del país, en otras ocasiones fue el Gobierno Nacional quién se opuso a su desmonte por ¡la situación fiscal! (Gutiérrez, 1861).

Y cuando se desmontaron algunas exenciones los gobiernos y los congresos tuvieron la precaución de no afectar intereses particulares importantes: Con el Decreto 449 de 1886, en cuya redacción participaron los comerciantes, se gravaron con un centavo artículos que antes estaban exentos como artículos destinados a inversión, ornato de ciudades, alimentos, insumos para imprenta, etc., con el propósito de compensar la renta de aduanas “minada ya por la especulación y el favoritismo, ningun valor deberia entrar al país sin pagar algo, aunque fuera medio centavo por kilogramo, como indemnizacion de los gastos de recibo y despacho en las Aduanas” (Galindo, 1883, 32). Luego el Consejo Nacional Legislativo de 1886 adoptó la mayoría de las disposiciones del Decreto y modificó algunas tarifas para

<sup>125</sup> Leyes 14 y 45 de 1880.

fomentar la actividad económica en industria y minería tales como la importación de algodón en pañolones que pagaban \$0,8 y pasaron a \$0,6; arneses de \$1 a \$0,10; nitro, azufre y ácido esteárico de \$0,30 a \$ 0,01, plomo para minas de \$0,05 a \$0,025, hierro para relojes de torres de \$0,05 a 0,025, azogue de \$0,3 a \$ 0,025, y pólvora de \$0,10 a \$ 0,05. “Estas tarifas, en sentir de muchos comerciantes, cuyas opiniones se ha consultado, satisface casi por entero los intereses del comercio” (Paúl, 1888, XXII).

### Las comisiones de reforma

Desde mediados de siglo XIX las reformas fueron estudiadas por comisiones cuyos miembros fueron nombrados por el Congreso y el Gobierno Nacional, en específico las reformas a los derechos de importación. En la redacción de los proyectos de reforma tributaria participaron activamente los comerciantes. La Ley de 7 de mayo de 1859 creó “Una comisión compuesta de tres individuos nombrada uno por el senado, otro por la cámara de representantes y otro por el Presidente de la Confederación” (art. 12) para reformar las tarifas de los derechos de importación. En 1860 se constituyó la comisión pero integrada por los representantes del Congreso, el Contador de la Corte de Cuentas y cinco comerciantes (Salgar, 1877). En el informe de los comerciantes se solicitó crear un Jurado de Aduanas para agilizar el proceso de la administración de aduanas, el cual se estableció a partir de 1878.

En 1886 se formalizó ese tipo de intervenciones con la Ley 36 que dispuso que se promoviera la reforma de la tarifa de aduanas por medio de comisiones idóneas. El estudio de las comisiones pasaba al gobierno quien decidía qué modificaciones le solicitaba finalmente al Congreso. En 1887, con el Decreto 40 de 17 de enero, el Gobierno Nacional creó “una Comisión de estudios, compuesta de tres notables comerciantes, para la reforma de la tarifa” (Paúl, 1888, XXII). El informe de la Comisión pide que se rebaje la tarifa a unos artículos calificados como fuertemente gravados.

En la reforma a la tarifa de aduana de 1880 se le consultó a la Cámara de Comercio de Bogotá y a los importadores (Roldan, 1880). En las Leyes 36 de 28 de octubre de 1886 y 88 de 1886 que modificaron las tarifas de aduanas participaron en su redacción los Secretarios de Hacienda Angulo y Roldán, “y la opinión de varios respetables comerciantes, todo lo cual dio por resultado un conjunto de disposiciones que, en forma de decreto ejecutivo, fueron promulgadas bajo el número 449 de 1886” (Paúl, 1888, XXI).

En 1896 se autorizó a los gobernadores de Antioquia, Bolívar, Cauca y Santander para que notificaran a los comerciantes de sus regiones que podían elegir sus representantes<sup>126</sup> con el propósito de participar en la siguiente reforma al arancel cuyo propósito era fomentar empresas (Ferreira, 1896). Y en 1911 el Ministerio de Hacienda creó una comisión de 25 personas para reformar la tarifa aduanera: “En el seno de esa Comisión han estado representados, hasta donde ha

---

<sup>126</sup> Los elegidos fueron nombrados por el Decreto 223 de 1896.

sido posible, los intereses comerciales e industriales de las distintas Secciones de la República” (Restrepo, 1912).

Las presiones de los comerciantes e industriales fueron intensas. El Ministro de Hacienda se sintió incapacitado para superarlas en el Congreso. El Representante a la Cámara Ricardo Restrepo Callejas presentó un proyecto de ley de reforma tributaria que no fue aprobado pero que sirvió de base para la comisión de reforma tributaria de 1912. El Ministro, al comentar sobre la viabilidad política de la comisión de reforma tributaria, manifestó que aquel Representante “atendiendo a las inmensas dificultades que entraña el intentar reaccionar contra prácticas ya establecidas o a las que hay vinculados cuantiosos intereses, se vio obligado a sostener o conservar las tendencias proteccionistas” (Restrepo, 1912, XXVII).

En todas las reformas y en todas las comisiones estuvieron bien representados los intereses de los comerciantes, y estos fueron muy activos. El Congreso y los Secretarios, en el siglo XIX, o los Ministros de Hacienda, a principios del siglo XX, no representaron los intereses generales. El Congreso aprobó las modificaciones hasta donde los intereses de las *élites* lo permitía; no gravó los bienes que consumían los que tenían mayor capacidad de pago y cuidó de no disminuir demasiado el consumo de las clases bajas donde recaía la tributación. Por su parte el Gobierno se limitó a defender la implantación de una tarifa o la modificación de un hecho imponible siempre y cuando incrementara el recaudo fiscal.

### El contrabando

El sistema tributario desde la colonia estuvo permeado por la evasión y la corrupción pública. Los *hacendados* lo sabían y en el primer Congreso de la República se propusieron legislar sobre la materia, sin embargo ésta se diluyó porque la mayoría remitió el estudio de las sanciones al contrabando para cuando se discutieran los códigos penal y de procedimiento (Sesiones del 22 y 28 de mayo, 5, 6 y 7 de junio de 1823 y actas de las sesiones de la Cámara del 8 y 10 de julio de 1823). Finalmente, en la sesión del 10 de junio se aprobó “Los empleados en las aduanas de cualquier clase o denominación que sean, siempre que resulten complicados en la importación o exportación de efectos de comercio que se haga clandestinamente, incurren en delito que será castigado con todas las penas siguientes: pérdida del empleo que obtengan, vergüenza pública, el doble de los derechos defraudados y presidio desde cuatro hasta diez años”; y para el contrabandista “la primera vez, con pena de perder los efectos en que consiste el contrabando, si el valor de ellos no excede la cantidad de \$1.000; pero si el valor de los efectos de contrabando pasase de \$1.000, pierde todo su cargamento. La segunda vez en que la misma persona incurra en el delito de contrabando será castigada con la pena anterior y con la privación de hacer comercio de importación o exportación, con caudal suyo o ajeno, por el término de tres años; y la tercera vez en que la misma persona incurra en el delito de contrabando, sobre la pena impuesta por la primera vez, sufrirá la de privación perpetua de hacer el comercio de importación o exportación con caudal que fuere suyo o ajeno”.

Obsérvese que no se penalizó la evasión de otros impuestos tales como la contribución directa, el subsidio ni las alcabalas que aún subsistían y donde el *hacendado terrateniente* tenía el control de cobro y pago, puesto que en aquella época en la mayoría de cantones se nombraban comisiones de ciudadanos *prestantes* para que ejercieran las funciones de administración de impuestos, esto es, los *hacendados* como contribuyentes hacían las veces de cobradores.

Una fuente permanente de pérdida de recaudo fue el contrabando a través de los pasos fronterizos no vigilados por el Gobierno (Del Castillo, 1823, 1826 y 1827; Gutiérrez, 1858; Salgar, 1870; Camacho, 1871; Parra, 1873 y 1875; Esguerra, 1876). La causas que animaron esa práctica fueron múltiples: la tradición que venía desde la colonia, la incapacidad física y financiera para controlar el territorio, la política tributaria que aprobaba franquicias en sitios específicos, como en Cartagena y Buenaventura, que incentivaron el contrabando hacia mediados de siglo XIX (Gutiérrez, 1858; Parra, 1874), los diferenciales de tarifas entre aduanas, la legislación específica para cada sitio de aduana (por ejemplo, en Ipiales y Tumaco las tarifas vigentes las regía la Ley 63 de 1903 y en las aduanas de Buenaventura y Arauca el Decreto Legislativo 15 de 1905) o porque los convenios internacionales obligaron a aprobar tarifas aduaneras diferenciales<sup>127</sup> que dieron origen a prácticas irregulares.

Los Secretarios de Hacienda y los comentaristas de la política tributaria de la época sostuvieron que eran las tarifas la causa principal del contrabando, pues cualquier incremento de la tarifa después de un punto “óptimo” para el comerciante lo inducía a evadir. Como el propósito era disminuir la evasión, fueron propensos a solicitar reducciones tarifarias para incentivar a los comerciantes a pagar. Un Secretario de Estado argüía: si se disminuyen las tarifas de aduana la riqueza privada aumenta, baja el contrabando y automáticamente sube el recaudo<sup>128</sup> (Nepomuceno, 1953). No evaluaron que cuando el comerciante decide no pagar lo hace porque tiene suficientes incentivos para evadir, en esos casos el remedio no era reducir la tarifa sino aumentar la eficiencia del sistema de control. Lo que se deduce de los hechos del siglo XIX es que la reducción de tarifas para incentivar el pago se constituyó en una forma de presionar aún más reducciones impositivas.

Existieron varias formas de contrabando. Desde la entrada física de la mercancía por fuera de cualquier puerto u oficina de aduana, pasando por la subvaloración en el peso de las mercancías reportada en la factura (Angulo, 1885), hasta la clasificación en una categoría menor (Parra, 1873).

Las multas no desincentivaron el contrabando porque la probabilidades de detección fueron mínimas, la redacción de las leyes dejaba vacíos y porque se redujeron los castigos, como la reforma a la administración tributaria de 1856 (Gu-

---

<sup>127</sup> La firma del tratado comercial con Ecuador indujo prácticas irregulares que favorecieron el contrabando (Roldan, 1880).

<sup>128</sup> Estos argumentos tienen implícita la lógica de lo que hoy se conoce como la curva de Laffer. Para evitar mal interpretaciones hay que recordar que ésta se cumple en condiciones específicas (Malcolmson, 1986), que el caso colombiano en el siglo XIX no cumple.

tiérrez, 1858). La administración aduanera no tenía los recursos suficientes ni la disponibilidad en las aduanas para revisar todas las mercancías. A esto se sumó que el valor monetario de las multas fuera más o menos simbólico. Como se ilustra con las alteraciones que hacían los importadores en las clases reportadas en la declaración de aduanas: Si se detectaban cambios en la clasificación se le imponía al dueño una multa del 10% sobre el valor detectado. Parra (1873) calculó que la revisión de una importación de 20 bultos que incluía mercancías de diferentes categorías, y sí se evaluaban las clasificadas en la cuarta categoría tomando cuatro muestras, la multa que pagaría el importador era de \$144, pese a lo cual todavía obtendría una ganancia de \$176 con respecto a lo que debían haber pagado sin hacer la reclasificación.

Ahora, en el caso hipotético de que el Estado hubiera tenido los recursos disponibles, se tendría que contar aún con el soborno al funcionario de aduana, moneda corriente durante todo el periodo en estudio. Para mejorar la honestidad dentro del sistema se propuso una reforma a las remuneraciones, la que se reseña más adelante en la sección dedicada a la administración tributaria.

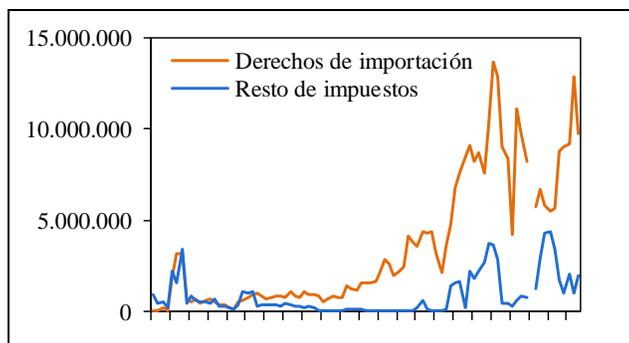
El contrabando no fue solo de importaciones. El recaudo por los derechos de quinto y fundición que se cobraban por la amonedación de oro se vieron reducidos por las exportaciones de contrabando de oro que surgieron por el diferencial de precios del metálico con respecto a Europa (Ordóñez, 1845). Ese contrabando también afectó los ingresos de correos pues las remisiones de oro no se hacían por ese medio oficial.

En fin, durante todo el periodo el contrabando se favoreció porque el gobierno nacional no contaba con una estructura burocrática especializada, un sistema de policía y justicia integrados que sirvieran de soporte para hacer cumplir las normas y que le diera institucionalidad. Y no existió porque apostaron a bastaba con que los empleados de aduanas y la ciudadanía en general ayudarían al control del problema a partir de incentivarlos con quedarse con parte de las aprehensiones de mercancías, esto es, no construyeron institucionalidad y valores sociales sino recurrieron a utilizar la ambición humana.

### Otros impuestos

La estructura impositiva se modificó de acuerdo con dos fuerzas opuestas, los deseos de menor tributación y las necesidades financieras del Estado. El resultado fue una estructura que mantuvo unos impuestos por su importancia en los ingresos, como el derecho de importación, unos se suprimieron por rechazo político, como el diezmo, y otros que nacieron como sustituto del que desaparecía, como el impuesto de timbre a cambio del impuesto de papel sellado y luego unidos en el de timbre y papel sellado. Al final el recaudo generado por los impuestos diferentes al de importaciones no fue significativo y careció de suficiencia dinámica (gráficas 10 y 16). Durante un siglo, en promedio, participaron en un 25,3% en el total de ingresos impositivos.

Gráfica 16  
Ingresos impositivos nominales del Gobierno nacional



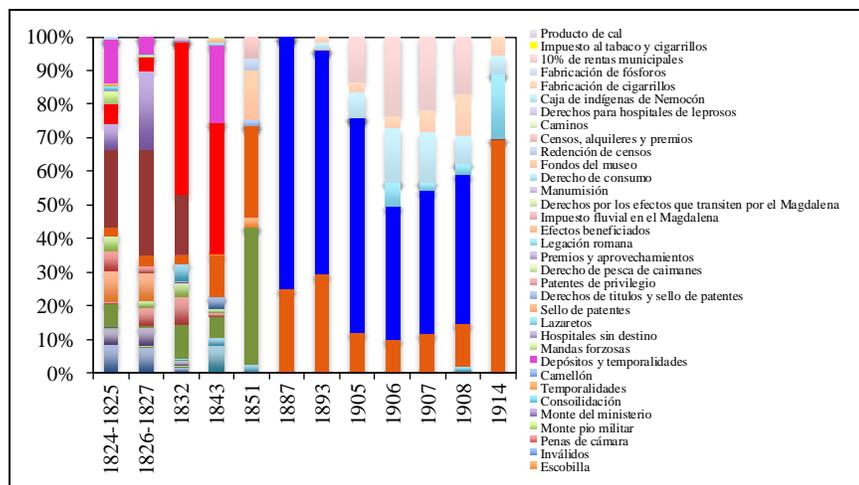
Fuente: cálculos propios.

El nacimiento y muerte de impuestos con bajo recaudo fue resultado de una voluntad política que tendía a buscarle complementos al derecho de importación con impuestos sobre bienes que se pudieran fácilmente gravar. Como el recaudo no crecía de inmediato en algunos de los que se establecieron, y el ingreso observado era menor al calculado en la discusión legislativa, casi de inmediato empezaban a desmontarlos o a modificarlos sin estudio y planificación.

En la primera república se mantuvieron la multiplicidad de impuestos de la colonia, lo normal en un sistema impositivo objetivo (gráfica 17). Con las reformas de los primeros años de la segunda república se desmonta la mayoría de la imposición heredada, no obstante esa política, la alcabala interna mantuvo su importancia hasta 1843, alcanzó a participar en un 15% de los ingresos tributarios entre 1831 y 1843, aunque es importante anotar que el recaudo de 1843 fue causado por los pagos correspondientes a vigencias fiscales anteriores y no a que el impuesto estuviese vigente. Al iniciar la tercera república el impuesto de diezmos participaba con el 9% de los ingresos impositivos, el cual fue cedido a los gobiernos estatales y desaparece de la estadística fiscal nacional. Su importancia la reemplazó el impuesto de papel sellado y luego el impuesto de timbre nacional, el cual disminuyó su participación en el periodo de la Guerra de los Mil Días. El impuesto de timbre se creó con la Ley 10 de junio de 1858, y la Ley 46 de 1880 estableció el derecho de Timbre Nacional, que incluyó el impuesto de papel sellado. La participación en el recaudo total a finales de siglo se explica por la mayor dinámica que tenía el crecimiento de la actividad económica interna, pues su hecho generador surgía del movimiento de documentos públicos que debían pasar principalmente por las notarías.

Igual que en los derechos de importación, los cambios impositivos también respondieron a necesidades coyunturales. Ejemplo de ello fueron la implantación del impuesto de dos por ciento para la destrucción de langosta y los derechos de pesca de caimanes. Y para cubrir gastos se recurrió a rentas que se cobraban por la creación de monopolios, este es el caso de las patentes de privilegio.

Gráfica 17  
Impuestos del Gobierno nacional  
Participación



Fuente: cálculos propios con base en informes de hacienda.

En la cuarta república dominó el impuesto de degüello de ganado, el cual se extrajo de la tributación local, y alcanzó a representar un 15% de los ingresos impositivos del gobierno nacional. Ese impuesto se trasladó al Gobierno Nacional con el fin de no crear nuevos tributos y tener recursos<sup>129</sup> y con el propósito de “reestablecer el orden público, que comenzó a ser turbado desde fines de Diciembre de 1884” (Paúl, 1888, LIX). A partir de esa decisión se establecieron carnicerías oficiales, las que fueron suprimidas por el Decreto 616 de 21 de septiembre de 1885, y sustituidas por un impuesto de \$5 oro por degüello de cada cabeza de ganado mayor, luego, con el Decreto 452 de 5 de agosto de 1886, se rebajó a \$4; y finalmente se elevó a \$10 oro (Decreto 75 de 1895) para sufragar los gastos de la guerra (Ferreira, 1896). El Decreto 452 fue reformado por la Ley 19 de 1887 que rebajó el impuesto a \$2 por cabeza de ganado mayor hembra y a \$3 por cabeza de ganado mayor macho. Al respecto vale la pena señalar que dentro de los ingresos impositivos y la participación indicada anteriormente se encuentran unos que no son impositivos, como lo fueron los ingresos por venta de carne en las carnicerías públicas, ante la imposibilidad de separar las dos cifras. Hacia 1909 se separa el impuesto de degüello de ganado entre ganado mayor y menor. Establecido un grupo dominante, volvió a entregarse el impuesto a los departamentos junto con el impuesto de registro y las rentas de licores (Ley 8 de 1909).

La última década del siglo XIX fue la más prolífica en la fijación de impuestos ante necesidad de recursos para financiar la deuda y los conflictos entre las élites. Con la Ley 113 de 1890 se creó el impuesto sobre mortuorias y donaciones

<sup>129</sup> La Constitución de 1886, artículo G transitorio, dispuso que el impuesto de degüello era parte de los ingresos del Gobierno Nacional y la Ley 48 de 1887 desarrolló ese artículo.

inter-vivos. El monopolio de cigarrillos (Ley 85 de 1892) inicialmente fue un ingreso no tributario pero luego se convirtió en un impuesto aduanero (Ley 72 de 1894), y con la Ley 10 de 1892 se trasladó el impuesto sobre el consumo de tabaco a los departamentos. Una vez estos recibieron esas rentas, algunos los eliminaron. Y en 1909 se crearon los derechos sobre la elaboración de cigarrillos y sobre la elaboración de fósforos y el impuesto fluvial (Ley 54 de 1909). Y con el argumento de ayudar a la industrialización se suprimió el impuesto sobre los cigarrillos que se fabricaran con picadura de tabaco producida en el país (Ley 69 de 1910). Estos impuestos ganaron importancia a principios del siglo XX, como se puede observar en la gráfica 17.

A lo largo del periodo el Gobierno Nacional puso y quitó impuestos por vía administrativa para lo cual hizo uso de las leyes de emergencia fiscal. La Ley 4 de junio de 1855 le dio autorización al gobierno nacional para que impusiera tributos ante la imposibilidad de pagar la deuda y el creciente déficit fiscal, y la Ley 126 de 1914 revistió al gobierno de facultades para enfrentar la crisis con lo que el Ejecutivo decretó incrementos en los impuestos sobre bienes suntuarios y vicios, más los ingresos por acuñación de moneda y la deuda interna y externa (Vélez, 1915).

En esta tendencia de largo plazo que se describió no se incluyó el impuesto a la sal. La razón estriba en que no se pudo separar el ingreso impositivo propiamente dicho de los ingresos derivados de la venta del producto o de los arrendamientos de las minas. Estos dos tipos de ingresos son económicamente diferentes y se deberían separar<sup>130</sup>. Esa dificultad de cálculo obligó a llevar el tema a la sección de ingresos no tributarios.

En síntesis, toda la diversificación impositiva colonial se mantuvo hasta 1832 y se desmonta en la segunda república, para concentrar el recaudo en dos impuestos diferentes a los derechos de importación. Concentrado el poder, volvió a tomar auge la diversificación impositiva que exige el sistema objetivo.

### *La equidad*

Si en el sistema impositivo objetivo el hecho generador y la base impositiva se definen sin considerar las condiciones económicas del contribuyente, quedan fuera de lugar las propuestas de políticas sobre volver equitativo un sistema que por definición no lo es. En esa imprecisión incurrieron algunos miembros de la sociedad política colombiana del siglo XIX. Y los historiadores económicos que critican la inequidad del sistema incurren en un pleonismo. Veamos como mostró su desconocimiento la sociedad política.

La creencia en que la solución a la inelasticidad del recaudo se encontraba en las tarifas indujo al Congreso y al Gobierno a optar por una política impositiva con base en una aritmética sencilla: si se aumentaban las tarifas de los bienes que más se importaban, el recaudo de aduanas debería crecer. En la práctica eso signi-

---

<sup>130</sup> Wills (1858b) discutió la forma de contabilidad y tratamiento a la renta de la sal. Propuso diferenciar el impuesto de las contribuciones derivadas de la propiedad.

ficó que la imposición recaía en los bienes importados de consumo masivo e incidía sobre la población de medios y bajos recursos. Los bienes de consumo popular como los artículos de algodón en 1870 era el 75,0% del total importado y, en promedio, pagaban una imposición del 35% del valor de la factura; los artículos de cáñamo pagaban un 50% y la sal un 100%. Bienes de lujo como vinos y licores pagaban un 55% del valor monetario de la factura, que fue lo excepcional para este tipo de bienes (Camacho, 1871a y 1871b). Las telas de consumo popular pagaban mayor impuesto que las que consumían las clases adineradas<sup>131</sup>, pues el paño fino pesaba la mitad del ordinario (Galindo, 1883), e incluso la seda que consumía el rico se traía de contrabando. Además, la experiencia de los Ministros de Hacienda les indicaba que había una traslación del impuesto del importador al consumidor final (Gutiérrez, 1858).

Por unidad de ingreso los pobres pagaban más impuestos que los ricos, y fue la percepción de esa inequidad del sistema que personajes de la élite como Camacho (1850) presentaron un cálculo con el impuesto y venta de la sal para mostrar que el pago impositivo del pobre podía ser más del doble que la de un rico, dependiendo del tamaño de la familia, y a partir de ese argumento de inequidad solicitó la imposición a la renta o a la riqueza (Camacho, 1850 y 1852), propuesta que se sabe no fue aceptada por la *élite* ante la redistribución que implicaba. También se planteó como soluciones la reclasificación de las mercancías y el desmonte de exenciones para que las de lujo pagaran un impuesto superior, y abandonar el sistema de liquidación objetivo y pasar a un sistema *ad valorem* (Calvo, 1841, Camacho, 1871), que también se rechazó sistemáticamente.

Uno de los principales argumentos para mantener el sistema real en aduanas, fue lo que en la época se denominó el principio de compensación (Parra, 1873). Se arguyó que el sistema era equitativo puesto que al subir la tarifa para unos artículos de consumo de la clase más pudiente y al reclasificarse otros bienes de lujo en las clases donde se clasificaban las mercancías de consumo popular, entonces habría una compensación ¡pues el pobre también pagaría menos por las mercancías de lujo clasificadas hacia abajo!

### *La administración tributaria*

La administración tributaria fue uno de los puntos más débiles del sistema. El mismo Estado desconfiaba hasta de las cifras que producía<sup>132</sup>. En los informes de

<sup>131</sup> Camacho (1852) presenta unas opiniones al respecto. En un informe de Secretario de Estado de Hacienda se lee: “De acuerdo con la legislación vigente, se paga lo mismo al tesoro por la introducción de un quintal de tejidos de algodón o de lana, que por la de un peso igual de telas de seda: el mismo es el gravamen impuesto a favor del fisco por importar un saco de bayeta para vestir a una de nuestras mujeres de pueblo, que el impuesto a un traje de tisu para una señora que puede gastar mucho dinero en obsequiar la moda” (Morales, 1867, XXVI).

<sup>132</sup> Los Secretarios de Hacienda recomendaban tomar con cuidado las cifras porque “los vicios [...] que adolece el sistema de administración i contabilidad de las rentas nacionales no permiten depositar plena confianza en los balances anuales de las oficinas de hacienda” (De Pombo, 1846, 20).

los inspectores de aduanas y en las memorias al Congreso de la República por parte de la Secretaría de Hacienda es frecuente encontrar opiniones sobre funcionarios incompetentes o deshonestos y de la imposibilidad de la alta gerencia pública para ejercer control administrativo sobre los empleados encargados del recaudo (Osorio, 1820; De Pombo, 1846).

Según el plan orgánico de la hacienda las oficinas que integraban la administración tenían diversos periodos de cierre. A partir del primero de septiembre de 1846 se empezó a homogenizar la rendición de la información. Luego, para tener un instrumento técnico mínimo para diseñar la política fiscal, se envió una comisión a Francia para que estudiara el sistema de contabilidad pública de ese país, el cual se adoptó con la Ley de 7 de julio de 1847 que organizó la contabilidad nacional. Su implantación empezó un año después y a partir de ese punto se mejoró la rendición de cuentas y se promovió el aprendizaje de la partida doble entre los funcionarios de Hacienda, quienes hasta ese momento cometían errores en su uso; por ejemplo, en 1845 se detectó que se contabilizaba como ingreso el oro en pastas y luego, nuevamente, las monedas producidas con ellas (De Pombo, 1846).

Algunos congresistas, funcionarios del Gobierno Nacional y comerciantes calificaron los procedimientos de la aduana como humillantes, y otros de demasiado laxos (Gutiérrez, 1861). Los calificativos hostiles surgieron por los procedimientos de control que se implantaron para efectuar la liquidación de los derechos de importación y por la falta de personal idóneo en las administraciones de aduana. Para mejorar la relación entre administración y contribuyente entre 1830 y 1840 se ajustó varias veces la base de los derechos de importación y hubo cambios administrativos significativos. Con el Decreto de 11 de marzo de 1829 se declaró vigente el artículo 25 de la Ley de 13 de marzo de 1826 donde se obligaba al importador a presentar, en el pie de la factura de compra, un juramento donde se garantizara que el valor de la factura era el mismo que se tranzó en la compra en el sitio de origen, y tenía que ser certificado por el cónsul, el vicecónsul o el agente comercial de Colombia en el puerto de origen, en caso de no existir representación diplomática en el país de compra el comerciante tenía que recurrir a los mismos cargos que estuvieran de una nación amiga o, si tampoco los había, por tres comerciantes del sitio de origen.

Las exigencias legales para liquidar el impuesto de los grupos en que se dividió el derecho de importación mientras estuvo vigente el sistema mixto —ad valorem y objetivo—, es decir, hasta 1847, se enfrentaron a la complejidad de normas y a las impresiones jurídicas de los conceptos. Por ejemplo, en 1837 se solicitaba dilucidar qué era comercio de cabotaje (Soto, 1837), lo cual, al parecer, daba lugar a elusiones; y un año después se le pedía al Congreso que ordenara o se codificara la legislación de aduanas para empezar a tener claro las actividades que desempeñaban los puertos para efectos de recaudo (De Aranzazu, 1838).

Cuando se desmontó la parte ad valorem en 1848 el control administrativo se hacía con la apertura de los empaques que traían las mercancías para verificar el tipo de artículos y la cantidad de los mismos. Esto implicó que los productos se retuvieran por varios días y que en el proceso se presentaran daños que daban ori-

gen a reclamos y disputas entre el importador y la administración de aduana. Ese procedimiento fue rechazado por los comerciantes por los costos de transacción en que incurrieron<sup>133</sup>. Con el Decreto de 16 de octubre de 1861 se desmontó el procedimiento y se instauró una tarifa por peso bruto de las mercancías<sup>134</sup> y una inspección selectiva.

A la falta de cualificación, ineficacias e ineficiencias de los funcionarios de aduanas se agregó el tema moral. El ejercicio del control y la sanción en aduanas sufrió un problema de honestidad de los funcionarios (Cuervo, 1843; González, 1870; Esguerra, 1876; Laurent 2008). Hubo propuestas para erradicar el problema de corrupción. La primera fue la privatización del recaudo de aduanas, como sucedía en la mayoría de los demás impuestos. La segunda, fue mejorar los incentivos a partir de pagar los sueldos de los funcionarios. La Ley de 25 de junio de 1856 autorizó al Gobierno Nacional para pagar de manera adicional al sueldo fijo el “1 por 100 del progreso de las rentas sobre el rendimiento que haya tenido en el año de mayor producto del anterior quinquenio, si el aumento fuere de 15 por 100 a 20; de 20 a 40, será el aumento de 21/2 por 100; de 40 a 60, 5 por 100; de 60 a 100, 10 por 100, y de más de 100 por 100, el 15 por 100” (art. 4) a los empleados que intervinieran en los reconocimientos de las mercancías y a la policía fiscal. Con el Código de Aduanas de 1864 se ampliaron los incentivos a otros funcionarios, se mantuvieron en el Código de Aduanas de 1866, en la Ley 21 de 1872 y se incorporó en el Código Fiscal, como se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7

Porcentajes adicionales para los sueldos eventuales a los empleados de las aduanas por incremento en el recaudo

Aduanas	1865 a 1866	1866 a 1867	1867 a 1868	1868 a 1869	1869 a 1870	1870 a 1871	1871 a 1872	1872 a 1873	1873 a 1874	1874 a 1875
Riohacha	3	3	2½	3	5	5	5	5	5	5
Santamarta	1	1½	1½	1½	1½	1½	1½	2	2	2
Sabanilla	3	3	2½	3	4	4	4	2	2	½
Cartajena	3	3	2½	3	4	4	4	4	4	4
Buenaventura	3	3	2½	3	4	4	4	4	4	4
Tumaco (Barbacóas)	4	5	5	5	8	8	8	8	8	8
Carlosama	5	5	5	5	8	8	8	8	8	8
Cúcuta	3	3	2½	3	5	5	5	5	5	5

Fuente: Memoria del Secretario de Hacienda (1882, 23).

La institucionalización del Estado dentro de la sociedad, elemento esencial para el aprendizaje social de cumplir reglas, fue pobre. La presencia del poder policivo, militar y judicial tendió a ser nulo –en muchas poblaciones no había juez y la autoridad la ejerció el *hacendado terrateniente*– y pudiendo haber usado la administra-

<sup>133</sup> “vejámenes y dilaciones que equivalían, en definitiva, á un inmenso recargo de los derechos en perjuicio de los consumidores y sin beneficio alguno para el Tesoro” (Galindo, 1883, 36).

<sup>134</sup> El decreto fue redactado entre el General Mosquera, Rafael Núñez y Miguel Samper, todos con intereses rentistas y comerciales.

ción tributaria para hacer presencia institucional la sociedad política renunció a ese instrumento. En efecto, la tendencia a dejar en el sector privado las funciones del Estado para ganar eficiencia y disminuir a corrupción se manifestó en la Ley de 7 de mayo de 1859 en la que se autorizó al Gobierno para entregar a particulares la administración de las aduanas. El gobierno, por los problemas administrativos y de conflicto interno, no implementó la ley. Y con la Ley 42 de 1864 y el Decreto de 21 de junio de 1865 se autorizó arrendar por remate hasta un 20% de los derechos de importación que se recauden en Santa Marta, Cartagena, Sabanilla, Riohacha, Cúcuta y Buenaventura.

La administración de los impuestos diferentes al derecho de importación la ejerció el sector privado. El recaudo se adjudicó por remate al mejor postor, como se hacía en la colonia, en particular, el impuesto de diezmo. Entre 1820 y 1840, la ley obligaba a nombrar como liquidador y recaudador a un ciudadano de los más *prestantes* de la población y de reconocida pulcritud, algunas veces acompañado de una junta compuesta por otros ciudadanos de las mismas calidades. Hacia mediados del siglo XIX el impuesto a la sal, solo en algunas localidades fue rematado al mejor postor. El impuesto de diezmo se arrendaba por remate por veredas en cada cantón siguiendo un procedimiento complejo, lo que llevó a que varios Secretarios de Hacienda expresaran opiniones en contra de la práctica de tener un arrendador por vereda (Cuervo, 1843; Arjona, 1849).

El impuesto de degüello de ganado se arrendaba por licitación pública, la que en 1886 alcanzó un valor de \$1.022.074,15. No hubo un criterio único para fijar el tiempo de vigencia del arrendamiento. Como botón de muestra, en 1886 en los departamentos de Antioquia, Cauca y Tolima el arrendamiento fue por un año, en Bolívar, Cundinamarca, Magdalena y Panamá por once meses y en Boyacá y Santander por diez meses.

Y en la ocasión en que se aprobó el impuesto de renta y se “cobró” como crédito forzoso, la liquidación y, en la mayoría de municipios, el recaudo lo ejercieron los ciudadanos más *prestantes* de las localidades, es decir, los mismos que debían pagar el impuesto, lo que habla de la eficiencia y eficacia de la dirigencia estatal para mejorar el recaudo de sus rentas y ganar presencia institucional dentro de la población.

### *La imposición regional*

Al ritmo de la consolidación política de las *élites* regionales también se cambiaron los regímenes de gobierno y junto con ellos la fiscalidad: de un sistema impositivo centralizado de la primera y segunda repúblicas se pasó a un sistema federado en la tercera y finalmente se retornó a uno central a partir de la cuarta república.

En el sistema fiscal centralizado el gobierno nacional le cedió a las provincias y, luego, a los departamentos las rentas de aguardiente y el impuesto de degüello de ganado mayor y menor, excepto en la última década del siglo XIX y primera del XX. Y en la época federal además le cedió a los Estados el impuesto de diezmo.

Con las competencias que recibieron durante la tercera república los Estados desmontaron el diezmo y, en la mayoría de ellos, se implantaron cuatro impuestos directos: uno al ingreso o al patrimonio denominado subsidio o contribución directa, otro el de timbre, el de hipotecas y registros y el último sobre las sucesiones (llamado en la época impuesto de mortuorias). Deas (1980) sostiene de manera imprecisa que la tributación directa en los Estados correspondía únicamente al impuesto de renta y que dicho impuesto solo lo aplicaron tres Estados; y Kalmanovitz y López (2010) insinúan que fue únicamente en cinco de los nueve estados. Pero la revisión legal muestra que prácticamente todos los Estados lo aplicaron y lo complementaron con otro tipo de imposición directa, especialmente el impuesto predial.

Los Estados tuvieron impuestos indirectos nuevos como al consumo de bienes, a la venta de licores (diferente a la renta cedida de aguardientes), a los correos del Estado y el de pontazgo a las importaciones de otros Estados o del resto del mundo. Esto indica que hubo doble imposición a la actividad de correos: la que cobraba el gobierno nacional y los Estatales. Ante las necesidades de financiar el gasto local se incluyeron los aprovechamientos que correspondían al cobro de tasas en los colegios públicos, peajes de caminos y al pasaje en los ríos, y los cobros por renta de minas, multas, intereses de mora y remate del trabajo de los presos (llamado arriendo de presidiarios). Un recorrido por las leyes fiscales expedidas por los estados –como muestra, pueden consultarse la compilaciones de Neira (1879) y Vergara (1868)– permite inferir que todos, al igual que el gobierno nacional, vendieron tierras y construcciones públicas, bienes mostrencos para allegar recursos. La excepción a la diversificación en la tributación subnacional fue el caso de Santander que tendió al monotributo lo que ayudaría a explicar la fuerte caída de sus ingresos cuando se inició la cuarta república que detectan Kalmanovitz y López (2010).

En los Estados donde se impuso la contribución directa el hecho generador no fue bien definido, lo que dio lugar a controversias y modificaciones permanentes<sup>135</sup>. En el caso del Estado del Tolima se puede calcular que en promedio se tuvo una reforma anual; en cambio en el Estado de Cundinamarca la legislación fue más estable. La forma como se aplicaba seguía la metodología nacional: se asignaron cuotas a los departamentos y distritos que integraban el Estado, las cuales eran recaudadas por juntas designadas en la ley estatal. Cuando había conato de guerra de inmediato los Estados que tenían este tipo de impuesto recurrían al expediente de incrementar la contribución directa. Y en todos ellos también se practicaban las exenciones de éste y de otros impuestos como se hacía a nivel nacional.

La base impositiva más usada para el impuesto de renta fue la llamada riqueza, por ejemplo, la Ley de 8 de enero de 1863 del Estado Soberano del Tolima define: “Para los gastos de la Administración pública del Estado, en el periodo de 21 de diciembre de 1862 a 30 de junio de 1863, se decreta una contribución directa

<sup>135</sup> Boada (2009) hace un análisis de los hechos generadores, bases y tarifas para el caso del Estado de Boyacá y un recuento sobre la imposición para los otros Estados.

proporcional a la riqueza de los habitantes del Estado, o de los que en él tengan propiedades, por la suma de cuarenta i cinco mil pesos” (art. 1). Y la Ley de 2 de septiembre de 1862 del Estado Soberano de Cundinamarca ordena “Se cobrará en el Estado una contribución extraordinaria de ochenta mil pesos, en los meses que faltan del presente año” (art. 1), y específica “La distribución del impuesto se hará con toda equidad en proporción á la riqueza de los contribuyentes” (art. 8).

Desde luego, la introducción de los impuestos a la renta en los Estados no estuvo libre de oposición por parte de las *élites regionales*, pero quienes lo aceptaban solicitaban que las bases imponibles estuvieran repartidas con equidad y que se definiera con claridad el concepto de renta (Wills, 1852, 137). Las Provincias que implantaron la tributación directa optaron por diferentes principios de equidad. En Antioquia y Buenaventura fue general y proporcional y se prohibía explícitamente la progresividad, en Azuero fue proporcional y Bogotá fue proporcional y progresiva. La implantación de la tributación directa llevó a conflictos internos en los estados, el más relevante fue la guerra en el Estado de Santander.

La imposición al ingreso en los Estados fue acompañada de impuesto a la propiedad y el uso del suelo, tanto urbano como rural, y los ingresos factoriales. Por ejemplo, en 1857 el Estado Soberano de Cundinamarca fijó para ambos tipos de suelo una tarifa de \$1,5 oro por cada \$1.000 oro del valor del avalúo del suelo<sup>136</sup>; y con la Ley de 8 de enero de 1859 subió la tarifa a \$2 oro. Con la Ley de 11 de diciembre de 1857 fijó un impuesto de 3% a las personas que recibieran ingresos derivados de la deuda pública del Estado (art. 44) Para hacer efectivo el impuesto la sociedad política de los Estados ordenaron iniciar procesos de avalúo comercial<sup>137</sup>.

Si se examinan los gastos asignados y la estructura tributaria por la que se inclinaron los Estados con los parámetros del federalismo fiscal moderno se puede decir que en la Colombia del siglo XIX las competencias por niveles de gobierno no tuvieron nada que ver con las funciones redistributivas y estabilizadoras que permitieran disminuir la pérdida de bienestar de la población residente en un espacio determinado, y mucho menos con la asignación de bases imponibles inmóviles que eviten los problemas de eficiencia y votación con los pies. Simplemente se trató de copiar lo nacional pero a menor escala, de manera que si uno de los objetivos de la creación de un sistema fiscal federado fue que los Estados determinaran sus necesidades de gasto y vigorizaran la imposición para financiarlas, los resultados no son los mejores si se evalúan de acuerdo con la ejecución del gasto, los nuevos tributos y las tarifas establecidas, y el recaudo logrado.

Tal vez el resultado más importante que se obtuvo fue la formación, aunque muy lenta, del hábito a contribuir con las necesidades públicas e involucrar al *hacendado terratenientes* al impuesto directo a la renta o al patrimonio derivada a la propiedad inmueble. En general se nota un esfuerzo fiscal de los gobiernos fede-

---

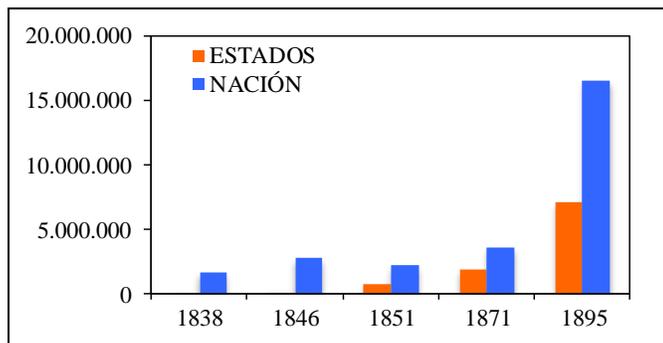
<sup>136</sup> Ley del 11 de diciembre de 1857 del Estado Soberano de Cundinamarca.

<sup>137</sup> Una de las leyes que dejó explícito parte del procedimiento a seguir fue la Ley del 23 de noviembre de 1868 del Estado Soberano del Tolima.

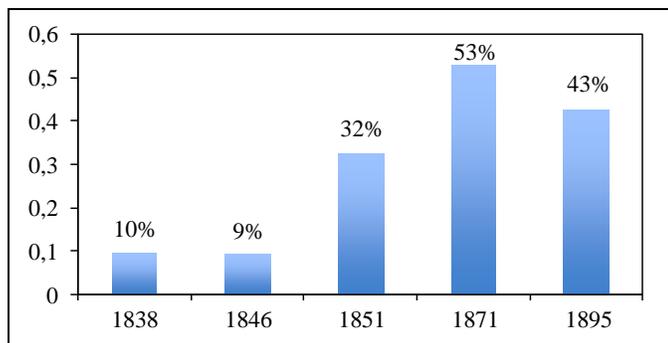
rales para suplir las necesidades locales y a las élites regionales por asumir de su peculio parte del costo. El segundo resultado significativo es la tendencia en el recaudo de los gobiernos subnacionales, pues pasó de un promedio de doscientos mil pesos oro anual durante la segunda república a millón quinientos en la tercera. Desde luego, visto por Estados, los más ricos como Cundinamarca, Antioquia y Cauca aportaron casi la mitad de ese nivel promedio de ingreso.

La tendencia creciente nominal que se muestra en la gráfica 18, no se puede indilgar *per se* al fortalecimiento de las rentas locales emanadas del establecimiento de un federalismo fiscal, porque los impuestos adicionales no fueron demasiados y los hechos impositivos que utilizaron no fueron los más dinámicos para economía de la época. Tampoco se debe al establecimiento de la imposición directa a la renta o al patrimonio inmueble porque lo normal fue fijar un monto global y repartirlo entre las provincias que integraban el Estado, y ese monto se establecía discrecionalmente de acuerdo con los gastos que se presupuestaban para la vigencia fiscal, en otras palabras, el recaudo no tuvo que ver con la dinámica de la base impositiva e incluso con la tarifa.

Gráfica 18  
Ingresos de la nación y los estados



Proporción



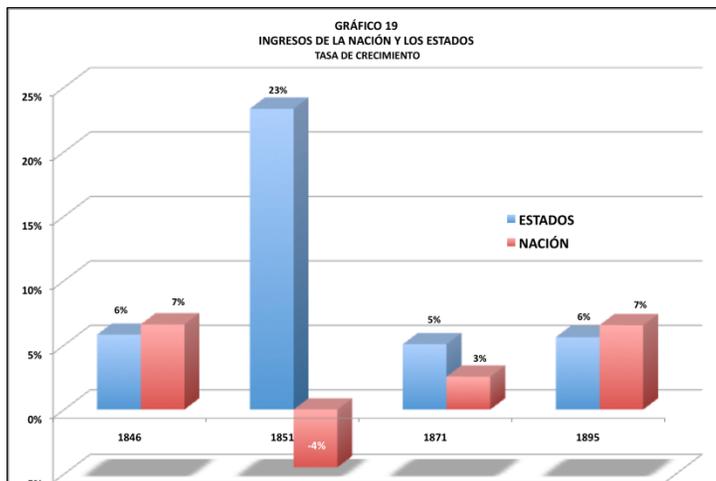
Fuente: cálculos propios con base en informes de hacienda.

Lo que se observa es la misma tendencia y similares tasas de crecimiento tanto en ingresos regionales como en los nacionales: estancamiento hasta la sexta década del siglo y crecimiento progresivo en el periodo restante. Incluso en la cuarta república o periodo de centralización definitivo los ingresos de los gobiernos regionales crecen de manera significativa. Kalmanovitz y López (2010, 211) sugieren que la mayor contribución al erario en todo el país se realizó a partir de 1851 y relacionan ese crecimiento a la implantación de la tercera república: “pero sobre todo en el apogeo de la regla federal durante los años setenta”.

La hipótesis más plausible para explicar el comportamiento del recaudo regional y nacional no es la forma de gobierno, es la dinámica de la base impositiva. Con el predominio de un sistema real y de la imposición indirecta, con tarifas estables y con poca innovación en la creación de nuevos impuestos, el crecimiento del recaudo fue causado por un mayor amplitud del mercado interno inducida por el auge exportador<sup>138</sup> y la disponibilidad de moneda fiduciaria para realizar transacciones que se dio en la segunda mitad del siglo.

Es exagerada la apreciación de Camacho (1870), que es retomada por Ocampo (1984) y Kalmanovitz y López (2010), en el sentido que las rentas subnacionales alcanzaron dos tercios y medio del ingreso Gobierno *Nacional*. En el mejor de los casos, dependiendo el año, la proporción llegó a un poco más de la mitad (gráfica 18), aunque creció, siempre fue menor que lo que recaudaba el nivel nacional, pues este último jamás se desprendió del impuesto más dinámico, los derechos de importación.

Gráfica 19  
Ingresos de la nación y los estados  
Tasa de crecimiento



Fuente: cálculos propios con base en los informes de hacienda.

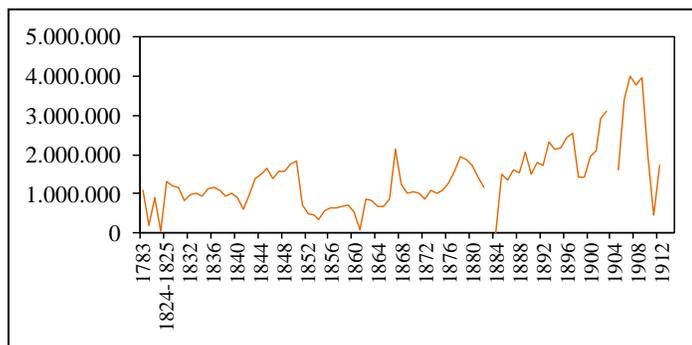
<sup>138</sup> Ocampo (1984b) propone que fue el auge exportador la variable que explica la dinámica de la economía del país durante el siglo XIX.

El crecimiento de los ingresos de los niveles estatal y nacional en términos reales se reporta en la gráfica 19, donde se utiliza como año base 1838. La caída en el ingreso del gobierno nacional que se observa en 1951 tiene como causa el desmonte del monopolio del tabaco, la cesión de impuestos a los gobiernos estatales y el proceso mismo de desmonte de la estructura tributaria nacional que había empezado en la segunda república. Los datos señalan que el crecimiento anual de los ingresos de los Estados fue del 5,8% entre 1838 y 1846, del 5,1% entre 1851 y 1871, y del 5,6 entre 1871 y 1995, lo cual significa que fueron exageradas las afirmaciones de los Secretarios de Estado en el sentido del poderío fiscal de los gobiernos subnacionales: “El desarrollo ha sido desigual, el progreso ha recaído en objetos distintos en los varios Estados; pero un resultado es evidente: el crecimiento considerable en el poder seccional, en frente de la decadencia, o a lo mas, de la inmovilidad en el desarrollo i vigorizacion del Gobierno nacional” (Camacho, 1871b).

#### LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS

El imperio español le legó al naciente Estado colombiano cuatro grandes monopolios rentísticos: El tabaco, la sal, los aguardientes y la amonedación. Ante la necesidad de recursos para financiar la guerra en otras áreas del continente, la sociedad política optó en 1821 por mantener esas rentas que en otra circunstancia hubiese desmontado inmediatamente. A lo largo del siglo privatizó algunos, formó otros y mantuvo el monopolio de sal, lo que le permitió cubrir algunas insuficiencias de recursos. Como se puede visualizar en la gráfica 20 las rentas de monopolio y empresariales caen hasta mediados del siglo y se recuperaron desde la sexta década.

Gráfica 20  
Rentas de la propiedad  
Valores nominales



Fuente: cálculos propios.

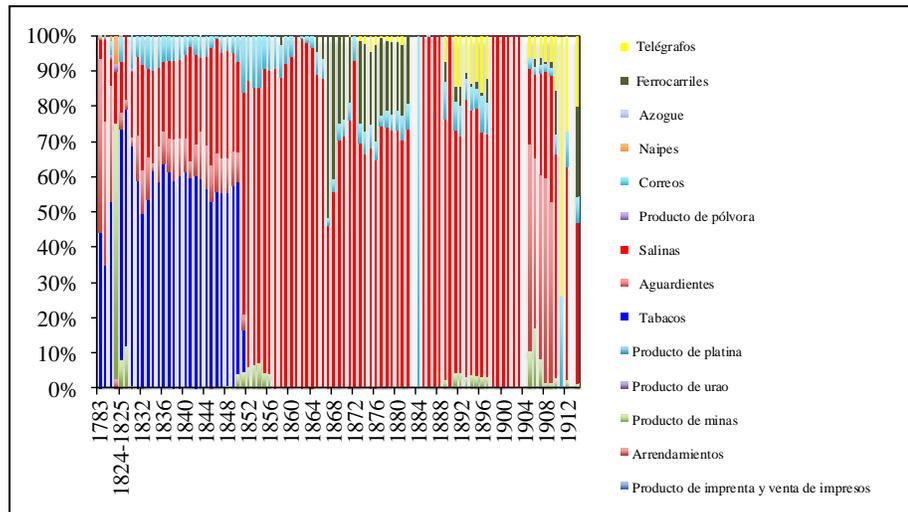
## El tabaco

Hasta 1850 el ingreso no tributario más importante fue la renta del tabaco (gráfica 21). En los primeros años su evolución dependió de la demanda interna pero a partir de la década de los treinta se empezó a exportar lo que hizo crecer la actividad. En la década de los cuarenta fue una fuente importante de ingresos externos y para el fisco nacional (gráfica 22).

Desde la posesión del Congreso de la primera República se evaluó su desmonte, empezando por la libertad de cultivo de tabaco (Acta de las sesiones de la Cámara del 14 junio de 1823). Luego, a finales de los años treinta se volvió a discutir el desmonte del monopolio. Cuatro fueron los argumentos que se esgrimieron en contra de mantener el monopolio. El primero, que no es función del Estado dedicarse a las actividades productivas; el segundo, el exceso de corrupción en el manejo de la renta; el tercero, las autoridades eran incapaces de controlar todo el proceso lo cual incentivaba el contrabando de tabaco y, el último, que al Estado y a la sociedad les iba mejor si cambiaban el monopolio por un impuesto a la producción y a la comercialización<sup>139</sup>.

Gráfica 21

Estructura de las rentas de la propiedad del estado

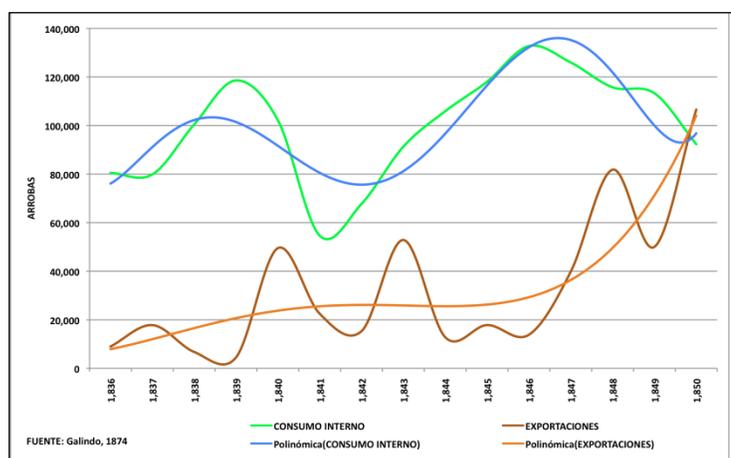


Fuente: cálculos propios.

<sup>139</sup> Colmenares (2008) considera que los monopolios fiscales sirvieron para financiar la empleomanía y la fuente de trabajo de los llamados doctores (los abogados). Igualmente sostiene que los partidarios de la acción individual liderados por Florentino González representaban los intereses de los comerciantes, pues como Secretario de Estado de Hacienda bajó los aranceles y privatizó el tabaco lo que llevó al comerciante a controlar la actividad tabacalera.

La influencia ideológica y política de librecambistas y comerciantes para desmontar el estanco del tabaco<sup>140</sup> dio su fruto en 1848. En ese año el Congreso aprobó la ley que lo privatizaba a partir de 1850 y a cambio se imponía un tributo a la actividad. En 1849 el Congreso redujo las tarifas y las bases impositivas de ese impuesto y en 1850, en el año en que debía entrar en vigencia, con la Ley de 26 de mayo abolió el impuesto. El Estado se quedó sin la renta monopólica y sin el impuesto, situación que lamentarían los Secretarios de Hacienda y del Tesoro durante el resto del siglo, en especial en las épocas de caída en el recaudo del arancel o cuando el Legislativo aumentaba el gasto.

Gráfica 22  
Comercio de tabaco



El desmonte del monopolio del tabaco cambió radicalmente la composición de los ingresos no tributarios y del total de ingresos (gráficas 8 y 21). A partir de mediados de siglo en los no tributarios prevalecían los ingresos por la venta de sal. En el total de ingresos, se incrementó la participación de los tributarios no por efecto de un recaudo mayor, sino por el desmonte del monopolio del tabaco que redujo los ingresos no tributarios.

### La sal

El monopolio de la sal fue el segundo ingreso de importancia dentro del total de ingresos no tributarios del Gobierno Nacional. Se buscó su privatización desde el Congreso de 1823. Primero se discutió el arrendamiento de las minas de Zipaquirá, la de mayor rentabilidad, el argumento a favor de su arrendamiento fue la necesidad de pagar los sueldos del ejército y la burocracia (Sesión del Senado del 22 julio de 1823). El proyecto de ley tenía una doble intención, ceder la explotación

<sup>140</sup> “Se denunciaba el empleo del poder del Estado para favorecer a una minoría que, sola, podía hacer frente a la explotación del tabaco mediante el empleo de grandes capitales” (Colmenares, 2008, 105).

de la mina al entonces Vicepresidente en funciones presidenciales, quien en comunicación al Senado manifiesta: “Cuando pedí al congreso una autorización para dar en arrendamiento algunos ramos de las rentas públicas, no solo me propuse procurar el aumento de ellas en beneficio de la República, sino muy particularmente procurar de pronto socorros que me auxiliasen con eficacia en las multiplicadas y penosas atenciones que me rodean” (Carta de Santander al Senado, del 23 julio de 1823). La solicitud del Vicepresidente de disminuir los requerimientos se estudiaron y aprobaron (Actas de las sesiones del Senado del 31 de julio de 1823; y acta de la sesión de la Cámara del 2 de agosto de 1823).

Muchos funcionarios estuvieron de acuerdo con su privatización. Los planteamientos fueron diversos. Se sugirió la privatización total (Camacho, 1871), con la idea crear un mercado con estructura competitiva con un Estado regulador para evitar concentraciones, olvidando que por la cantidad de minas existentes el mercado era realmente oligopólico. Otros, pese a ser adeptos a esa idea, preferían mantener el monopolio por razones prácticas (Parra, 1875; Roldan, 1881). Y unos terceros, como Galindo (1883), sugirieron mantener el monopolio de explotación de las minas de sal y pasar al sector privado la parte de cristalización y compactación de la sal. Para financiar el gasto de la guerra o para necesidades de inversión, la mayoría de Secretarios de Hacienda defendieron la permanencia de esta renta.

En el debate, además de las razones ideológicas se esgrimieron argumentos prácticos. Los más importantes fueron la imposibilidad para ejercer un control administrativo, la constitución de carteles ilegales alrededor de la comercialización y los incentivos que generaron para el contrabando de sal tanto interno –las ventas de sal marina en el interior del país– como externo; la sal introducida desde Ecuador y Venezuela.

La presión de los intereses de comerciantes fue lo que finalmente predominó para que el Legislativo tomara la decisión de que el sector privado tomara parte del monopolio<sup>141</sup>. Con la Ley de 2 de julio de 1870 se permitió privatizar la producción de sal y venta de sal gema. Luego con la Ley 88 de 1870, el Código Fiscal de 1873 y la Ley 33 de 1875 se permitió privatizar la producción de sal vigüa<sup>142</sup> cuando el consumo llegara a seis millones de kilogramos anuales, lo cual fue puesto en marcha con el Decreto 22 de 1876 del Gobierno Nacional. En 1875 se discutió la privatización de la producción y comercialización de todo tipo de sal pero fue rechazado (Bernal, 1877). La incapacidad de controlar el contrabando aceleró la entrega parcial del producto al sector privado. Con el Decreto 894 de 28 de noviembre de 1880 el Gobierno Nacional permitió la entrada de productores privados a la explotación de sal. Empezó con la cesión al sector privado la explotación de las minas de Chita (Esguerra, 1898), y desde 1886 se permitió al sector privado

---

<sup>141</sup> Un Secretario de Hacienda se manifestó contra la gestión realizada por los intereses privados ante el Congreso para lograr el objetivo: “En la persecucion declarada contra la renta de salinas de algunos años a esta parte, por un público impalpable, por una masa de opinion invisible, pero que lleva el rumor de sus clamores a las Corporaciones lejislativas en solicitud de su abolición” (Bernal, 1877, 49).

<sup>142</sup> Sal en roca.

elaborar sal de caldero y sal compactada a partir de las materias primas que le vendía el Gobierno Nacional (Eastman, 1910, 33-34).

En 1890 el Gobierno Nacional pidió que se le permitiera arrendar la explotación de sal marina con el propósito de mejorar el ingreso, perfeccionar los métodos de extracción, regularizar el transporte y disminuir el contrabando. El razonamiento que se empleó para hacer la solicitud fue la imposibilidad de gestionar bien esa renta ante la distancia entre la administración, que se realizaba en Bogotá, y el sitio de extracción que era en los departamentos de Magdalena y Bolívar, a doscientas leguas (Paúl, 1890). El Gobierno Nacional conservó el control sobre las demás fuentes de materia prima, en especial la minas de Cundinamarca. Para ello se adujo que así se evitaba la posición dominante que tenían los oligopolios privados que producían y vendían sal (Eastman, 1910). Y con la Ley 44 de 1910 se suprimió la elaboración oficial de las salinas terrestres.

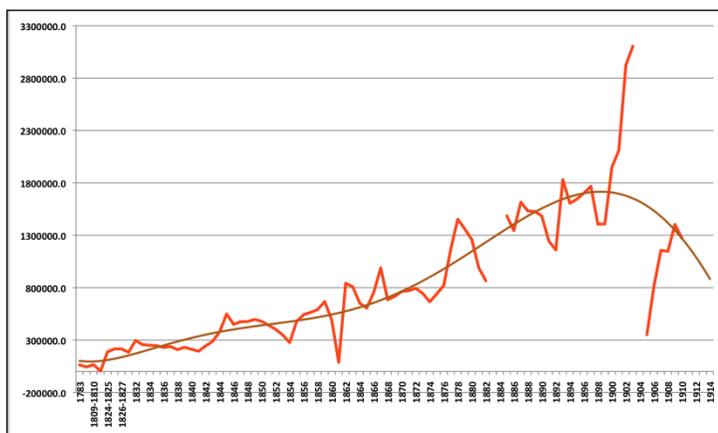
Una vez se inició el proceso de privatización el problema administrativo cambió; ya no se trataba de la falta de idoneidad de los administradores públicos, sino del control a los arrendatarios, pues estos no pagaban sus cánones oportunamente.

Independientemente de la posición sobre la continuidad o privatización del monopolio de la sal, los Secretarios de Hacienda la gestionaron con el objetivo de extraer el mayor ingreso posible. Por eso, en los Informes al Congreso durante la segunda mitad del siglo XIX, siempre mostraron interesados en incrementar la productividad a partir de la introducción de cambio técnico en la explotación de las minas. Hubo discusión sobre la utilización de explotación hidráulica contra una con pólvora. La discusión se llevó a cabo en términos de las conveniencias en materia de eficiencia y como un tema de seguridad industrial, pues se deseaba disminuir los accidentes de trabajo donde se perdían muchas vidas humanas (Parra, 1875).

Además de los ingresos por producción y venta de sal por parte del Estado y de los arrendamientos de minas de sal, la comercialización del producto se utilizó como fuente de ingreso impositivo. En efecto, en 1863, con la Ley de 19 de mayo, se introdujo un impuesto del 15% que se debía utilizar en el pago de la deuda con los bancos británicos. En 1872 se redujo el impuesto de internación lo que disminuyó su precio, pero ante el efecto fiscal se volvió a aumentar en 1874. Por el ingreso que generaba y por las necesidades de gasto público en inversión, en 1875 la renta de sal se dedicó a pagar la construcción del ferrocarril del norte.

Para cubrir las necesidades fiscales, hubo proposiciones para aumentar su precio o imponer sobretasas. Las opiniones adversas a esas propuestas sostenían que al ser un artículo de primera necesidad las poblaciones más afectadas eran las más pobres quienes, hacia 1870, ya gastaban en sal sesenta centavos equivalente al jornal de doce días de trabajo y un 5% del ingreso de un trabajador urbano (Camacho, 1871).

### Ingresos por arrendamiento de minas e impuesto a la sal



Fuente: cálculos propios.

Desde 1890 se redujo<sup>143</sup> el precio de la sal lo que indujo una caída en el ingreso de esa renta. El pico de ingreso que se observa al iniciar el siglo XX es el efecto del envío y registro de los ingresos que no se hicieron durante la Guerra de los Mil Días. La rebaja en el precio tuvo como propósito aumentar “el consumo del artículo; favorecer la agricultura y la ganadería; extender á una parte de los Departamentos de Antioquia y del Cauca el uso de las sales del interior de la República, y aliviar á los habitantes que de ésta se sirven en el sur de Santander y la mayor parte del Tolima, quienes tienen que comprarla con un fuerte recargo por transportes” (Arango, 1892).

Un problema permanente en la administración de la renta fue el contrabando. De los informes de los Secretarios de Hacienda al Congreso y de los reportes de las comisiones de vigilancia al Secretario se deduce que ese flagelo fue elástico al movimiento en los precios del producto. Cuando los aranceles se aumentaban o cuando se aprobaba su importación por los puertos del sur del país, especialmente por el de Tumaco, la sal de contrabando se elevaba. A partir de los años sesenta los Secretarios de Hacienda detectaron caídas en los ingresos de esta renta causados por el contrabando de sal proveniente de Ecuador por el desmonte del arancel para ese producto cuando entraba por el puerto de Tumaco. A esto se sumó el contrabando interno proveniente de la producción concedida al sector privado. En 1867 el Secretario de Hacienda reportó que el contrabando equivalía al 10% de la sal vendida.

### Aguardiente, minas y otros ingresos

De todos los monopolios, el estanco del aguardiente fue el primero en privatizarse porque la sociedad política consideraba que era una traba para el desarrollo de la

<sup>143</sup> Decreto del 30 de septiembre de 1890.

actividad privada. En los años veinte, en algunas provincias se estableció el sistema de patentes que se les vendía a los productores y comercializadores de ese licor. En los años treinta, la *élite* de la segunda república, por necesidad fiscal, optó por restablecer el estanco pero como concesión pues ese restablecimiento consistió en rematar al mejor postor el arriendo del cobro de concesiones de licencias para destilar y de licencias para vender el licor, ya que a lo largo del siglo XIX no volvió a producirlo directamente. Primero lo hizo en tres provincias (Ley de 21 de mayo de 1834) y luego lo extendió a todo el país (Ley de 29 de mayo de 1838).

Entre los ingresos de la propiedad estatal menores estaban los arrendamientos de minas. Estas se empezaron a aprobar desde 1823<sup>144</sup>. Pese a la riqueza que producían, especialmente las minas de oro y esmeraldas, ésta no se reflejó en el ingreso público (gráfica 21) porque los contratos de arrendamientos fueron pusilánimes y el cobro en muchas de ellas nunca se hizo efectivo. Una evaluación de 1894 mostró que “Cerca de cuarenta i seis años hace que se celebraron los primeros contratos de arrendamiento de las minas de plata de ‘Santa Ana’ i ‘La Manta’, i de las de oro de Supía ‘Marmanto’; i la participacion asignada al Gobierno en sus productos, como precio del arrendamiento, no se han podido recaudar hasta hoy. Lo que el Tesoro ha llegado a percibir proviene de pequeñas asignaciones fijas, i en cambio de prórrogas i concesiones que solo tienden a prolongar la situación ruinosa en que se ha colocado al Gobierno en este asunto” (Salgar, 1870, LXI). Pero mejor aún, “Las minas de azufre de Gachala, habian estado arrendadas por muchos años a distintas personas, i el Gobierno cuando no olvidaba la propiedad de la misma, olvidaba percibir los arrendamientos” (Salgar, 1870, LXV). Igual descontrol se tuvo en las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez. Aún en 1894, el Ministro de Hacienda pedía informes a los departamentos para poder armar la contabilidad y el inventario de bienes de la república (Bravo, 1894).

El Gobierno Nacional tuvo otros ingresos con los cuales pretendió cubrir su decisión política de disminuir la capacidad impositiva<sup>145</sup>. La mayoría de estos ingresos no fueron representativos en el total de ingresos no tributarios. En 1839 inició con ingresos provenientes de noveno de consolidación, novenos del Estado, premios de demora, derecho de fundición, utilidades de amonedación, producto de bodegas, sellos de títulos, legación romana, aprovechamientos, correos, vacantes mayores y menores, efectos beneficiados y multas, algunos de los cuales se desmontaron o se consolidaron con otros rubros ante su insignificancia en el ingreso.

Desde mediados de siglo y por necesidades fiscales se incorporaron ingresos como el de telégrafos, venta de bienes desamortizados, venta de papel sellado, bienes embargados, ventas de impresos en talleres de artes gráficas, derechos consulares, reintegros, sellos de patentes, réditos de capitales, bienes mostrencos.

<sup>144</sup> Sesión del Senado del 28 de junio, sesión extraordinaria del 18 julio de 1823.

<sup>145</sup> Morag (1973) sostiene que la capacidad impositiva se alcanza cuando los costes marginales sociales de los impuestos adicionales son mayores a los costos sociales de emisión de deuda pública o de financiamiento inflacionario, aun cuando este último es también un impuesto.

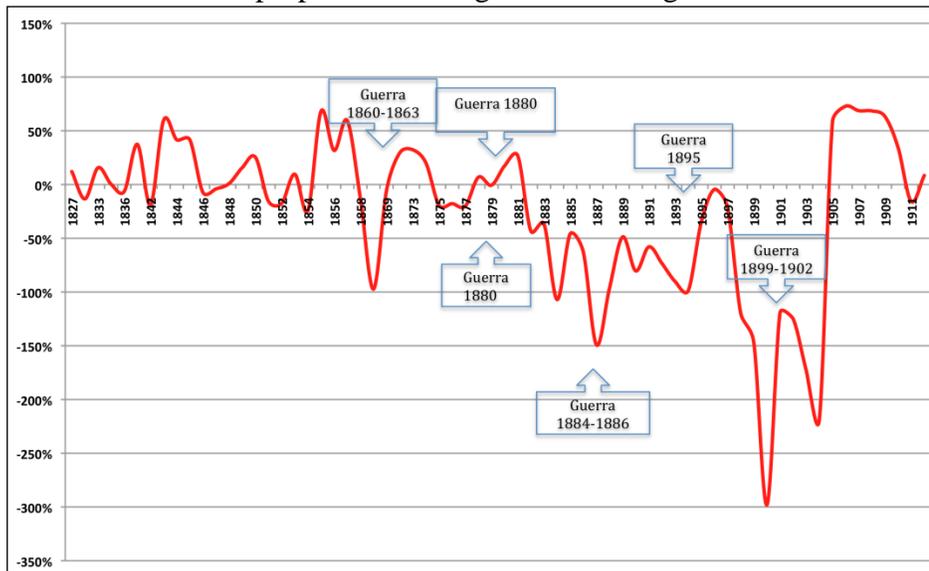
Hacia el último cuarto de siglo se sumaron los ingresos por concepto de tasas del servicio del puente de Girardot, los ferrocarriles de Panamá, Cauca y Girardot, faros, peajes de caminos, peaje y pontazgo del camino del Quindío, alumbrado y vigilancia de Bogotá, derechos de minas productos de fincas del Estado, productos de cal, venta de azogue, bienes de difuntos, producto de escobilla, comiso, producto de platina, producto de imprenta, donativos, exportación de mineral concentrado y confiscaciones y a principios del siglo XX la renta de cigarrillos.

#### EL DÉFICIT Y SU FINANCIAMIENTO

Los gastos de la guerra de independencia y de la guerra interna del proceso de consolidación de una élite en el poder, el desmonte de la estructura tributaria, los gastos en infraestructura —a partir de la sexta década del siglo XIX—, y los costos de la misma deuda condujeron progresivamente a un desbalance fiscal cuyo financiamiento se convirtió en un problema político y administrativo a lo largo de todo el periodo de estudio.

Gráfica 24

Déficit fiscal como proporción del ingreso total del gobierno nacional



Fuente: cálculos propios.

Los diagnósticos de la época sobre el déficit fiscal fueron disímiles. Los más sensatos vieron el origen en el gasto militar causado por las guerras o en el costo de la deuda. Los más desorientados no encontraron una causa pues estimaron que el diseño y la ejecución de la política fiscal estuvo perfecta y que, además, las reformas tributarias se convirtieron en fuente de mayores ingresos (Núñez, 1856). En los documentos no se encuentra referencia alguna sobre dos causas que operaron

conjuntamente como fue la inelasticidad inherente al sistema impositivo objetivo, la dependencia de un tributo y los gastos derivados del conflicto por el poder.

En realidad la situación fiscal no fue crítica durante las tres primeras repúblicas (gráfica 24). Poco se recaudaba y poco se gastaba. Fueron bastantes coherentes con su ideología, querían una estructura y organización estatal mínima, y lo consiguieron. Pero durante el despegue económico, cuando la sociedad política se desató del mástil, el déficit fiscal se acrecentó por las inversiones realizadas, el gasto en funcionamiento, las pensiones, pero ante todo por el gasto en los ejércitos que sostuvieron seis guerras y la caída en los ingresos que éstas dejaban. En 1882 por cada peso colectado incurrió en un déficit fiscal de 43 pesos, en momentos previos a un conflicto y a la creación de la última república, y en la guerra donde se consolidó el poder de manera definitiva, el déficit alcanzó un 300% el ingreso total del gobierno nacional (gráfica 24).

La relación con respecto al ingreso no dice nada sobre el nivel del déficit frente al tamaño de la economía. El indicador que sí permite hacer esa inferencia es la relación déficit a PIB. Como se carece de una medición sólida del PIB<sup>146</sup>, se optó por calcularlo a priori. Para ello se supone una presión tributaria total. La experiencia internacional muestra que para países de igual desarrollo al colombiano del siglo XIX, esa presión no pasa del 5% del PIB, en el mejor de los casos. El primer dato que se tiene del PIB colombiano es de 1921, que al compararlo con la tributación se obtiene una presión fiscal de 3,5% para ese año. Si se considera que para los años veinte ya había aumentado la tributación, el supuesto de 5% es amplio. Con este supuesto se calculó el producto y se relacionó con el déficit. Otro ejercicio indica que si se supone que la presión fiscal disminuye al 3%, el déficit como proporción del ingreso aún cae más.

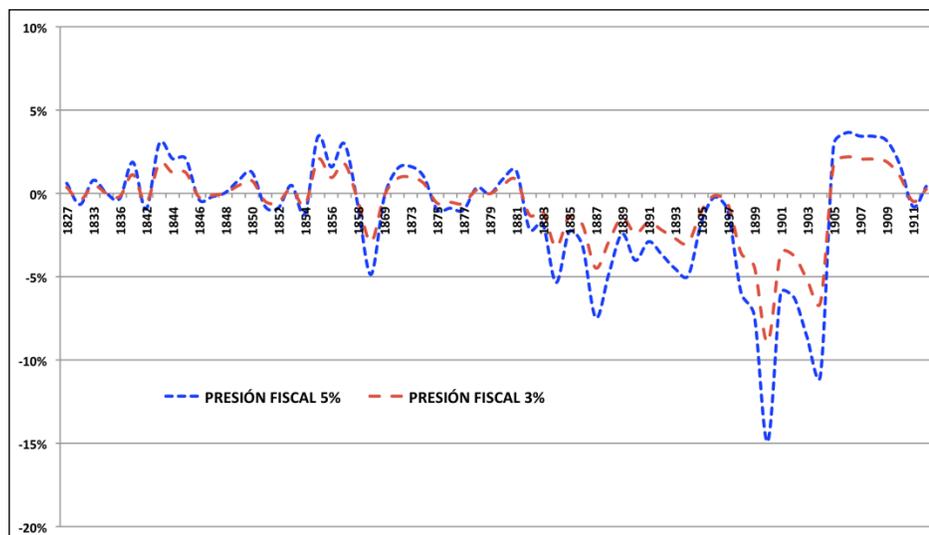
Durante las dos primeras repúblicas el déficit fiscal como proporción del PIB tal vez alcanzó un máximo de 5%, pero en las dos siguientes, en especial en los años de intenso conflicto político, pudo haber llegado al 15% (gráfica 25). La tendencia que toma el déficit desde 1887 fue resultado de la asunción parte del gobierno nacional de los gastos de los antiguos Estados, los cuales cubrió parcialmente con el impuesto de degüello de ganado. De estos cálculos apriorísticos se puede deducir parcialmente que el problema de desbalance fiscal tiene como causa fundamental el conflicto por el poder entre las *élites* regionales.

Las acciones de política para cubrir el déficit se caracterizaron por el uso incomprensible y contradictorio de instrumentos fiscales. En momentos críticos y en tiempos de paz se congelaban o reducían sueldos, se desmontaba parte del ejército o se paralizaba el pago de pensiones, y al mismo tiempo se reducían tarifas impositivas o se realizaban gastos en infraestructura, o el Congreso no reducía el gasto y el gobierno se oponía a nuevos tributos.

---

<sup>146</sup> Kalmanovitz (2006) presenta unas estimaciones puntuales del PIB del país, pero como lo dice en el cuadro 6, los cálculos entre 1800 y 1850 del crecimiento del producto son a mano alzada, lo que le resta confiabilidad al estimativo.

Gráfica 25  
Déficit como proporción del “PIB estimado”



Fuente: cálculos propios.

El déficit se financió con deuda, con la retención de sueldos de los funcionarios, venta de propiedades y, en la segunda mitad del siglo XIX, con emisión monetaria. En la vigencia fiscal de 1870-1871 hubo una venta de bienes desamortizados por bonos equivalentes al 97,9% del total de ingreso de bienes amortizados. La emisión de deuda pública se presentó como un sustituto casi que perfecto a la imposición: “no complican el sistema tributario, ni embarazan las operaciones de la industria” y “Que producen un resultado inmediato i satisfacen a tiempo las necesidades publicas” (Núñez, 1856, 59).

En materia de crédito interno fue común emitir libranzas contra los ingresos corrientes para financiar gasto, las que se giraban a los proveedores, o se decretaron empréstitos forzosos, que se utilizaron para cubrir el gasto en guerra (Ordoñez, 1845, Roldan, 1880). La guerra entre 1860 y 1863 se financió con libranzas que dos años después consumían casi el 50% de los ingresos por aduanas (Castilla, 1865). Con el Decreto 471 de agosto de 1876 se obligaba a habitantes de los Estados de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Santander a empréstitos forzosos por un millón de pesos. Y como no se alcanzó la meta, con el Decreto 541 de septiembre del mismo año, el Gobierno Nacional monopolizó la venta de ganado y las ventas se constituyeron en deuda. Y con el Decreto 648 de 1876 se reglamentó el proceso de empréstitos obligatorios, suministros y expropiaciones, y, por último, con el Decreto 737 de 1876 se abrió un crédito extraordinario con cargo a la vigencia 1876-1877 para cubrir los gastos de la recién abierta oficina del Ministerio de Guerra de Intendencia General de Hacienda y Guerra (Bernal, 1877). Hacia 1886 se podían contar veintitrés tipos de papeles y bonos de deuda pública interna flotante (Martínez, 1894), los que fueron organizados mediante la Ley 87 de 1886.

La deuda externa tuvo su origen en el financiamiento de la guerra de independencia. La insuficiencia del recaudo para cubrir el gasto corriente obligó a la sociedad política granadina a suspender su servicio. Posteriormente, el Estado pagaba honorarios para renegociar el saldo. En la mayoría de ocasiones esos honorarios se consideraron como costosos y sus erogaciones ayudaron a dejar adusto al fisco. Cuando el gobierno realizaba algunos pagos acordados con la banca, le daban accesos a recursos frescos, pero cuando nuevamente dejaba de cancelar las cuotas, otra vez le cerraban el acceso y el gasto quedaba desfinanciado. La característica fue el incumplimiento sistemático al pago de la deuda externa ante insuficiencia de recursos, pese a que siempre tuvieron claro que preservar el financiamiento externo era importante porque se podía utilizar para apoyar al crecimiento económico (Gutiérrez, 1858).

Para garantizar el pago de la deuda la sociedad política recurrió al expediente de darle destinación específica a fracciones de los impuestos o de algunos ingresos no tributarios, por ejemplo, el 56% de los derechos de importación estuvieron destinados al servicio de la deuda. Los ingresos de salinas se destinaron en su mayor parte a pagar la deuda interna (Gutiérrez, 1858), y con la ley de arbitrios de 1856 una parte de la deuda interna se consolidó en vales flotantes que redimen con el pago del impuesto de aduanas (Gutiérrez, 1858). En 1865 se reportó por parte del Secretario de Hacienda que un cuarto de los ingresos de aduanas estaba comprometida para el servicio de la deuda externa y un 10% para la amortización de la deuda interna en avales de quinta categoría y cerca del 50% para pagar deuda contraída en la guerra interna de 1860-1863 (Castilla, 1865). Y, en 1863, con la Ley de 19 de mayo se introdujo un impuesto del 15% al consumo de sal que se debía utilizar en el pago de la deuda con los bancos británicos (Morales, 1867).

En 1871 se calculó que de los ingresos de aduanas el 10% se utilizaba para los gastos de recaudo, un 37,5% para pagar el servicio de la deuda externa, 30% para el servicio de la deuda interna y un 7,5% para la reclamación de Robinson y Fleming. El excedente de 15% era el efectivo que quedaba disponible al Gobierno Nacional para los gastos de funcionamiento e inversión. En 1872 se sostenía que el 67,5% del ingreso por aduanas se destinaba a la deuda interior (Conto, 1872)

Esta estrategia de política también se utilizó con los ingresos no tributarios (Camacho, 1871). Los incrementos de los ingresos provenientes de las nuevas rentas del ferrocarril de Panamá, entre 1868-1870, se destinaron en su totalidad al servicio de la deuda. En 1880 se calculó que se tenían libranzas contra el 25% de la “parte libre” de las rentas de aduanas y salinas a un interés del 10% anual y libranzas contra el 25% de los derechos de importación (Palau, 1880).

La emisión de dinero se vio como una fuente expedita para cubrir los faltantes de caja. Hecho el aprendizaje del financiamiento monetario, la sociedad política entendió que se le disminuía la restricción presupuestal que había vivido durante sus primeros cuarenta años de vida. En adelante podía emitir. El proceso de aprendizaje se dio dentro del desarrollo del sistema crediticio y monetario del país y que se puede sintetizar de la siguiente manera: En el periodo 1810-1870 el sistema monetario se caracterizó por el desplazamiento en la circulación de las

monedas de mayor valor –el peso plata y el peso oro– por las monedas de menor valor, la mayoría de producción clandestina, incrementó los costos de transacción al obstaculizar las operaciones comerciales e impidió, como en la década de los años veinte, el pago de impuestos. La sociedad política trató de superar el problema con una batería de leyes que empezaron con el Decreto de 6 de octubre de 1819, pasó por la adopción del peso plata de ley 0,902, ensayó con el bimetalismo, experimentó el peso oro y hasta prohibió la exportación de monedas de oro y oro en barras y polvo (Torres, 1945; Hernández, 2001).

Ninguna norma alcanzó el propósito de ordenar el sistema monetario. Un factor que coadyuvó a estabilizar el sistema monetario fue la aparición del papel moneda. En 1848 se realizó la primera emisión por parte del Gobierno Nacional, Decreto de 16 de junio, la cual no tuvo un impacto económico importante por el volumen emitido. En 1860 se efectuó una segunda emisión que si bien su impacto fue mínimo, si tuvo una diferencia significativa con la anterior, fue de carácter forzoso, excepto para los acreedores extranjeros, y con una relación uno a uno con la moneda metálica. Para reactivar el comercio el Gobierno elevó la emisión de billetes con el Decreto de 8 de enero de 1885.

La aparición de la banca en 1865 impulsó el uso del papel moneda. En efecto, para suplir la necesidad de moneda la sociedad política expidió la Ley 35 de 1865 que dio vía libre al establecimiento de bancos privados con la potestad de emitir billetes redimibles por moneda metálica pero sin poder liberatorio. Así empezó lo que la bibliografía en historia económica denomina la época de la banca libre (1870-1887). Esa Ley fue la base institucional que impulsó la expansión del capital financiero, pues los comerciantes ligados a las operaciones internacionales establecieron desde 1870 bancos regionales que cumplieron con la función de ampliar la oferta monetaria regional (Avella, 1987; Botero, 1994; Echeverri, 1994; Hernández, 2001; Meissel y Posada, 1994; Murtra, 1986; Ocampo, 1994; Romero, 1994).

En 1880 se fundó, con la Ley 39, el primer banco oficial, el Banco Nacional, que en la práctica se constituyó en agente fiscal del Estado, pero sin la categoría de banco central. Con esta institución a su disposición la sociedad política encontró una forma sencilla de sustituir la capacidad impositiva por emisión. La primera vez que se utilizó este instrumento fue por parte del gobierno de la provincia de Cartagena quien emitió papel moneda entre 1812 y 1816 y que luego fue asumida por las finanzas del Gobierno Nacional (Acta de la sesión de la Cámara del 21 de junio de 1823).

En el bienio 1887-1888 hizo una emisión de papel moneda por \$2.575.950 (Paúl, 1890), equivalente a un 11,3% del total de ingresos del bienio. En la guerra de 1884-1886 se redujo la cantidad de moneda disponible para las transacciones en la economía. En ese momento el Gobierno Nacional promulgó el Decreto de 8 de enero de 1885 autorizando al Banco Nacional para elevar la emisión de billetes hasta en \$2.000.000 “eximiéndolo de la obligación de la obligación de cambiarlos por moneda metálica”, es decir, empezó en el país la circulación de dinero fiduciario. Dos años después, con la Ley 124 de 1887, la autorización de

emisión alcanzó los 12 millones de pesos (Restrepo, 1890). La guerra 1884-1886 fue cubierta con la existencias de metálico del Banco Nacional y agotado el metal se realizó emisión y se introdujo el dinero de curso forzoso con los billetes (Torres, 1904, XVIII) La Ley 70 de 1894, artículo 17, ordenó la liquidación del Banco Nacional y creó la Junta de Emisión encargada de funciones entre otras de incinerar billetes, pero con la prohibición de emitir billetes (Corredor, 1896). La última emisión de este periodo de estudio fue la que financió la Guerra de los Mil Días y disparó el proceso inflacionario de la primera década del siglo XX.

En 1885 el Banco Nacional suspendió la convertibilidad y, a partir de 1886, sus billetes de denominación de un peso se convirtieron en moneda de curso forzoso con poder liberatorio, es decir, los billetes de un peso emitidos debían ser aceptados en los pagos. Dado este paso, desde 1887 se restringió a la banca privada de las libertades de emisión y crédito que habían poseído.

Las emisiones clandestinas del Banco Nacional para financiar al Gobierno Nacional contribuyeron al caos monetario de fin de siglo y el banco fue cerrado en 1896, de acuerdo con la Ley 70 de 1894 la liquidación concluiría en 1895 pero por la guerra de este año se suspendió el cierre y se pospuso para 1896. Su liquidación se financió con el impuesto de derechos de importación. Desde 1895 la emisión de papel moneda por parte de la Secretaría del Tesoro financió el déficit fiscal de manera creciente y se desbordó desde octubre de 1899 por efecto del financiamiento de la Guerra de los Mil Días, lo que agudizó el problema de anarquía monetaria y disparó un proceso hiperinflacionario (Bustamante, 1980; Hernández, 2001; Murtra, 1986; Ocampo, 1994). La inflación condujo a un pacto implícito en la sociedad política: evitar el financiamiento monetario del déficit fiscal, aversión al instrumento monetario que ya lleva más de un siglo.

Un rubro menor de financiamiento fueron las ventas de tierras públicas. En el primer Congreso que tuvo la República de Colombia se autorizó al Gobierno Nacional para disponer y vender tres millones de fanegadas, pero condicionado a no “conceder a cada familia más de 200 fanegadas de tierra”(Actas del Senado, Sesión de 12 de mayo de 1823) Y en el Mensaje del Vicepresidente al Congreso en 1824 informa que ya había vendido 400.000 fanegadas y en 1826 comunica que la cifra alcanza tres millones de fanegadas. Los responsables de las finanzas públicas vieron en ese recurso una salida de corto plazo al pago de la deuda (Gutiérrez, 1858). En efecto, desde el inicio de la segunda república, pagó deuda con entrega de predios y en el periodo federal expropió a las comunidades religiosas –la desamortización de bienes en manos muertas<sup>147</sup>–, tierras que vendió, entregó por deuda o simplemente regaló.

---

<sup>147</sup> Rodríguez (1986b, 17) sostiene que con la desamortización de bienes de manos muertas “los comerciantes, financistas y terratenientes adquieren los bienes de la Iglesia; estos sectores sociales son a su vez poseedores o bien de los bonos de deuda pública o del capital-dinero acumulado, lo cual de una u otra forma les proporciona una posición privilegiada en el remate de las propiedades eclesiásticas”.

## SÍNTESIS DEL PERIODO

A lo largo del periodo el recaudo fue afectado por dos tipos de fuerzas, una corresponde al proceso político inherente a la formación de un Estado que parte de un régimen colonial, y la otra, a la presencia de rentas monopólicas que permitieron compensar la falta de exacción del excedente privado.

En la primera de ellas actuaron los factores de aversión al tributo y la consolidación de una *élite* de poder. El origen de la aversión se localiza en los propósitos que unieron a los individuos que lideraron la independencia y que luego se constituyeron en sociedad política o Estado: libertad de comercio y desmonte de la carga tributaria que ahogaba su proceso de acumulación. En tanto que la falta de consolidación operó como la imposibilidad de tener un grupo con fuerza coercitiva y deseos de utilizar al máximo la soberanía tributaria para llevar a cabo un programa político. La ausencia de esa fuerza condujo a que la estructura tributaria terminara diseñada para que la carga no recayera sobre los grupos de presión política pues eso se convertía en un instrumento de poder<sup>148</sup>.

Y la segunda, cuando el Gobierno posee fuentes no tributarias para mantener unos niveles de ingreso mínimos para funcionar, se desincentiva la presión tributaria y se estimula la presencia de una sociedad política que compensa sus necesidades con rentas y no está incentivada a modificar las tarifas y bases imponibles, en especial la abundancia de exenciones, con lo cual se crean privilegios políticos y tributarios. Como se mostró con la gráfica 8, dos tercios del siglo el Estado utilizó los ingresos de sus propiedades, principalmente tabaco y sal (gráfica 21), para cubrir su falta de presión impositiva.

La estructura tributaria que dejaron las decisiones políticas plasmadas en las reformas conduce a una conclusión inmediata: el volumen de recaudo y su variación quedaron supeditados a los choques del comercio internacional; y al mantener el tipo de sistema tributario se generaría una brecha entre el recaudo y la dinámica de la economía, lo que repercutió en la pobreza del Gobierno y su desbalance fiscal durante todo el periodo. Bushnell (1985) manifiesta que durante todo el siglo XIX el Estado colombiano fue pobre, y Deas (1980) señala que en las Memorias de Hacienda se escuchan “las características de toda una economía política de la pobreza”, pero a los dos hay que complementarles diciendo que el Estado fue pobre

---

<sup>148</sup> Un polemista como Salvador Camacho Roldán en sus columnas periodísticas y Ministros de Hacienda como Manuel Murillo Toro y Florentino González en las polémicas legislativas y en publicaciones periódicas expresaron varias veces la necesidad de reformar el sistema hacia uno personal con base en el impuesto de renta para evitar las inequidades en la financiación del gobierno, especialmente el que surgía de la sal: “Dos arrobas de sal por año consume una familia indigente compuesta de seis personas, pagando una contribución de diez reales y medio por ese consumo, y una familia rica, compuesta del mismo número de personas, tiene que consumir también solo dos arrobas de sal [...] Diez reales y medio de contribución por año pagan estas dos familias, aun cuando una sea la familia Morel, viva en una choza de paja, haga una sola comida por día y carezca hasta de arapos para cubrir su desnudez, y la otra sea una familia opulenta, que mora en una suntuosa casa, y se sienta por tres veces al día a una mesa cubierta de exquisitos manjares” (Camacho, 1976, 23-24).

por la aversión del bloque en el poder a cobrar y pagar impuestos, pues sí existieron posibilidades de hechos generadores, en especial la generación de renta como lo muestra la creación de tributación directa en los Estados: el impuesto predial.

Una parte de los historiadores de la economía colombiana interpreta los cambios realizados en las tarifas de aduanas como el uso consciente de un instrumento fiscal para ejecutar o una política librecambista o una proteccionista (Nieto, 1962; Cruz, 1965; Rodríguez, 1986b; Ospina<sup>149</sup>, 1979), y otra muestra que los cambios impositivos respondieron a la necesidad de ingresos por parte del gobierno (Ospina, 1955; Deas, 1980; Ocampo, 1984b y 1990; López, 1992). Ante los hechos abreviados en las anteriores secciones, se puede concluir que los cambios en las tarifas aduaneras y las modificaciones en las clasificaciones respondieron a intereses privados, las guerras y las necesidades fiscales del gobierno nacional central, tal como lo reflejan las discusiones entre las élites, los planteamientos en el Congreso y los considerandos de las leyes.

Durante más de un siglo predominó la tendencia a preservar lo conocido, el sistema real, y a rechazar lo que se llamó la aventura de un cambio. El miedo del Ejecutivo a las modificaciones provino de su dependencia del impuesto de aduanas, pues consideraba que cualquier cambio podía dejarlo financieramente débil y desprotegido para garantizar la unidad de la república y sus requerimientos de gasto.

Para cerrar el déficit a finales del siglo XIX el poder político que empezó a centralizarse procedió a retirarle a los gobiernos locales los impuestos<sup>150</sup> que habían sido cedidos desde 1850 y a aumentar los aranceles con un argumento proteccionista y, siendo inconsistente con la necesidad de ingresos, redujo la tarifa del impuesto al consumo de tabaco y amplió las exenciones a las importaciones de bienes de capital y se eximieron de pago de aduanas a las importaciones de materias primas. En las dos primeras décadas del siglo XX, con el arancel se favoreció la industria textil y de cigarrillos y en el sector agrícola a los productores de trigo; y con los incentivos a los exportadores de ganado, tagua, maderas finas, metales preciosos y caucho.

## LA BRECHA IMPOSITIVA INTERNACIONAL

Se entiende por brecha impositiva internacional la diferencia que se observa entre países desarrollados y subdesarrollados en la presión fiscal<sup>151</sup>, el recaudo per cápita, la dependencia fiscal<sup>152</sup> y la participación del impuesto de renta en el total de recaudo, así como la inelasticidad ingreso del recaudo en el segundo grupo de países.

En la bibliografía especializada, desde mediados del siglo XX, se ha propuesto un conjunto amplio de causas de la diferencia y la elasticidad recaudo: la

<sup>149</sup> Ospina opta por sostener que entre 1830 y 1845 hubo proteccionismo moderado.

<sup>150</sup> Los impuestos a los licores, los fósforos, los cigarrillos, tabaco y degüello de ganado.

<sup>151</sup> Algunos autores también la denominan incidencia fiscal y se mide como la razón de total de ingreso impositivo a PIB.

<sup>152</sup> Participación de los impuestos al comercio exterior en el total de recaudo.

estructura económica, el patrón de desarrollo económico, el origen de la estructura tributaria y las características institucionales de los países<sup>153</sup>. Los estudios suponen que el Estado en cualquier país tiene igual preferencia compulsiva por la tributación, lo cual conduce a limitar las explicaciones a aspectos que están por fuera de los actos libres y conscientes de la sociedad política y, por lo tanto, a desconocer las particularidades del proceso de la formación del Estado en los países subdesarrollados y su relación con la tributación.

Entre los investigadores hay acuerdo que en el siglo XIX la economía colombiana era de tipo precapitalista, esto es, el mercado laboral era reducido, había un atraso en lo monetario y financiero, su tecnología era rudimentaria y predominaba el sector primario de la economía como fuente de acumulación de capital. Esta realidad señala que la estructura económica limitaba la obtención de un gran recaudo impositivo, aspecto fáctico que algunos investigadores lo utilizan para acoger la tesis de Hinrichs con el propósito de explicar el desenvolvimiento del recaudo en la Colombia de la época, por ejemplo Deas (1980).

La bibliografía sugiere dos hipótesis para explicar el desarrollo impositivo colombiano. Por un lado, Kalmanovitz y López (2010) y Ocampo (1984) proponen implícitamente que si se hubiese mantenido la forma de gobierno federal el recaudo se hubiera incrementado a mayor ritmo, el gasto hubiera contribuido a un mayor crecimiento económico en presencia de equilibrio fiscal. Como prueba del argumento utilizan el crecimiento de los ingresos tributarios de los Estados para el periodo de la tercera república. De otro lado, Junguito (2010), a partir de los informes de los Secretarios de Hacienda ordenados por periodo presidencial y de bibliografía secundaria, sostiene que las reformas tributarias del periodo federalista se realizaron por consideraciones ideológicas que terminaron deteriorando las finanzas públicas, incluidas las de los gobiernos estatales; y que la carga fiscal se redujo a lo largo del siglo XIX pero no da una explicación de su dinámica a largo plazo.

Así las cosas, se puede decir que para el caso colombiano las hipótesis hasta ahora propuestas sobre el origen del rezago de su nivel de recaudo frente a los países desarrollados se reducen a proponer como causa el atraso económico o la forma de gobierno. Ante las pregunta de quién decide qué se grava, quién paga y cuánto paga, considerando *ceteris paribus* la dinámica de la base impositiva, en las explicaciones dadas faltaría aquella que toma en consideración las actuaciones soberanas de la sociedad política, pues son los individuos que la integran quienes toman las medidas políticas y jurídicas que dan respuesta a qué, cuánto y quién paga la imposición.

La indagación sobre la formación del Estado colombiano y la política tributaria que implantó, la cual se documentó en las secciones anteriores, indica que la élite que tomó las decisiones tenía una preferencia mínima por la imposición, por considerarla como vasallaje político de herencia colonial, que la indujo a desmon-

---

<sup>153</sup> Heller (1954), Hinrichs (1967), Lotz (1967), Musgrave (1969), Tanzi (1988), Burgess y Stern (1993), Newbery y Stern (1987), Gordon y Li (2005a y 2005b) y Mkandawire (2010). Una panorámica del tema en Hernández (2011).

tar la estructura tributaria vigente en un sistema tributario real que, por si mismo, requería más, y no menos, impuestos para mantener o incrementar el nivel de recaudo y para darle mayor elasticidad. A la causa ideológica y al aspecto técnico del sistema hay que agregar que las guerras de consolidación de una élite hegemónica y una administración tributaria cuasi-privada y no profesional fueron elementos que estancaron el recaudo.

Mientras en Colombia se vivía un letargo impositivo junto con la exaltación a construir una sociedad con un mínimo de intervención estatal y una economía guiada por las decisiones individuales en un entorno precapitalista, por las razones expuestas, los Estados de los países capitalistas más desarrollados aceleraron su intervención en la economía y la sociedad (Mann, 1986 y 1993), lo cual ayudó a ampliar la brecha impositiva internacional: En Francia, Prusia, Gran Bretaña y los Estados Unidos los impuestos directos representaban, en promedio para el periodo 1830-1910, el 25,7%, 18,1%, 20,7% y 4,0%, respectivamente, del total de ingresos del gobierno nacional, mientras que Colombia apenas alcanzó un 2,8%.

Las diferentes estrategias de política tributaria que siguieron los países consiguió que el recaudo impositivo fuera en los Estados Unidos 21,5 veces más en 1900 con respecto a 1830, cinco y media veces más en Prusia y 3,5 veces Francia, y 4,2 veces en Colombia. A esa fuerte presión fiscal se sumó la propiedad estatal. Como se muestra en el cuadro 8, los países desarrollados aumentaron progresivamente su participación de sus propiedades, especialmente en empresas. La lección de la experiencia muestra entonces que no se trata, como se hizo en Colombia, de ejercer un efecto sustitución entre los recursos tributarios y no tributarios, sino de complementarlos a efectos de impulsar el crecimiento económico vía el multiplicador y acelerador del gasto.

En consecuencia, en el caso colombiano la brecha impositiva internacional se abrió porque las políticas concientemente implantadas por la sociedad política tuvieron como propósito dejar a la iniciativa privada todo el peso del crecimiento económico y para ello se utilizó como instrumentos una imposición mínima, y un nivel y una estructura de gasto que cubriera las necesidades básicas de la administración. No entendieron que el desarrollo y el crecimiento económico implican conjuntamente la iniciativa privada y la actividad gubernamental, donde cada uno debe ser eficiente en la provisión de bienes privados y públicos, respectivamente. En una misma época se tiene entonces que mientras el Estado colombiano en una economía precapitalista se autolimita, los Estados de los países capitalistas más desarrollados sabían que debían controlar parte de la riqueza social para fortalecer su poder interno y externo, y actuaron en consecuencia.

Cuadro 8  
Ingresos de los gobiernos nacionales  
Totales en millones de la moneda nacional

	Gran Bretaña			Total en libras	Total en francos	Francia			Total en dólares	Usa					
	Total	Impuestos				Propiedad estatal	Total	Impuestos		Propiedad estatal	Total	Impuestos		Propiedad estatal	
		en	Directos					Indirectos				en	Directos		Indirectos
		Participación porcentual				Participación porcentual				Participación porcentual					
1830	55,3	10,0	73,0	17,0	978,0	40,0	22,0	38,0	27,0		82,0	18,0			
1840	51,8	8,0	73,0	19,0	1.160,0	30,0			24,0		56,0	44,0			
1850	57,1	18,0	65,0	17,0	1.297,0	28,0			49,0		81,0	19,0			
1860	70,1	18,5	64,5	17,0	1.722,0	23,0			65,0		82,0	18,0			
1870	73,7	26,0	59,0	15,0	1.626,0	26,0	31,0	43,0	430,0	17,0	68,0	15,0			
1880	73,3	24,0	60,0	16,0	2.862,0	21,0	38,0	41,0	367,0	1,0	82,0	17,0			
1890	94,6	24,0	58,0	18,0	3.221,0	20,0	38,0	42,0	464,0	0,2	80,0	19,8			
1900	129,9	31,0	47,0	22,0	3.676,0	21,0	36,0	43,0	670,0	2,0	71,0	27,0			
1910	131,7	27,0	51,0	22,0	4.271,0	22,0	33,0	45,0	900,0	0,0	69,0	31,0			

	Prusia			Total en marcos	Total En Pesos	Colombia				
	Total	Impuestos				Propiedad Estatal	Total	Impuestos		Propiedad Estatal
		en	Directos					Indirectos	en	
		Participación porcentual				Participación porcentual				
1830					1,9	3,7%	52,5%	43,9%		
1840	169,0	24,0	34,5	41,5	1,3	6,7%	23,6%	69,7%		
1850	183,0	22,0	32,0	46,0	3,2	11,2%	28,9%	59,9%		
1860					1,0	0%	48,6%	51,1%		
1870	550,0	24,5	10,5	65,0	2,9	0%	62,1%	37,9%		
1880	805,0	21,0	8,0	71,0	5,6	0%	68,6%	31,2%		
1890	1.774,0	10,0	14,0	76,0	10,1	0%	85,3%	14,7%		
1900	2.607,0	8,0	13,0	79,0	6,4	0%	69,4%	30,6%		
1910	3.732,0	11,0	3,0	86,0	12,7	2,9%	81,3%	15,8%		

Fuente: países europeos y USA con base en Mann (1993) y cálculos propios con base en Informes de Hacienda.

## ANÁLISIS CUANTITATIVO UNIVARIADO

Los investigadores normalmente utilizan los datos fiscales de manera indiscriminada, lo que limita el análisis económico y político del Estado. Usan el concepto de renta como sinónimos de ingreso estatal e imposición, y con él realizan análisis de tributación (Restrepo, 2009; González, 1983 y 1984; Rodríguez, 1983; Junguito, 2010). Cuando descomponen ese ingreso, operan las partes sin el rigor conceptual de las metodologías económicas. González (1984), al comentar la fiscalidad desde 1830 a 1850, sin notar la imprecisión, asimila contribución a impuesto e incluye dentro de ellos los ingresos no impositivos derivados de los monopolios productivos o estancos o rentas estancadas. Muy pocos excluyen de los ingresos los desembolsos de la deuda, aunque por la tradición presupuestal colombiana se hace, de acuerdo con la metodologías internacionales se deben excluir.

Unos autores utilizan cifras del presupuesto aprobado, no el ejecutado, por ejemplo Bustamante (1980) y Tovar (1989). El presupuesto aprobado es un indicador de la intencionalidad de la sociedad política. A esto se suma el problema de la homogeneidad de la vigencia fiscal del presupuesto. En la Colombia de la primera mitad del siglo XIX hubo aprobaciones de gasto para dos vigencias fiscales, e incluso se realizaron prórrogas<sup>154</sup>; así que cuando se toman los datos de apropiaciones se generan crecimientos nulos.

Otro fallo común en los pocos autores que trabajan la fiscalidad consiste en comparar vigencias fiscales diferentes sin hacer los respectivos ajustes estadísticos. Ese es un error común que se empezó a generar desde la compilación de cifras que realizó Aníbal Galindo en el siglo XIX, y que sistemáticamente se retoman o en los anuarios estadísticos de aquella época o los historiadores del siglo XX. Trabajos recientes como los de Ocampo (1984b), Junguito (2010) y Kalmanovitz y López (2010), también comparan distintos tipos de vigencia sin hacer las correcciones.

Para ganar claridad conceptual, en este ensayo la clasificación de las cifras se realizó para vigencias fiscales iguales al año civil. Para lograrlo se recalcularon los datos desde 1831 a 1886. Así mismo, se reclasificaron las partidas de los ingresos con base en el criterio que la *función económica* del Estado. De acuerdo con la teoría, el Estado tiene como función económica proveer bienes y servicios de no mercado que son financiados principalmente con imposición. Como tiene fuentes de recursos diferentes a la imposición, aquí se dividen los ingresos de acuerdo con lo expuesto en la nota metodológica, esto es, con base en el criterio del grado de autonomía que tiene el sector privado para incurrir en el pago al Estado, en consecuencia se tienen los ingresos tributarios, no tributarios, ganancias de capital, para-fiscales y rentas monetarias. Y los impuestos se dividen según el criterio recaudatorio en directos e indirectos.

---

<sup>154</sup> Esta característica es fácil de detectar en la serie que construyó el DANE (1972), pues allí se encuentran años seguidos con idénticos datos.

## LOS DATOS

La base de datos se construyó con los informes que los Secretarios de Estado del Despacho de Hacienda y del Despacho del Tesoro presentaban al Congreso y, en algunos casos, se cotejaron con los asientos contables que consolidaban el total de ingresos y gastos del país. Esa fuente de información presenta las siguientes características que deben ser tenidas en cuenta para darle alcance a los resultados cuantitativos:

i. La técnica de contabilización no es homogénea. En los Informes de 1820 a 1829 predomina la contabilidad de caja (recaudo efectivo). Desde 1830 y hasta 1849 en unas vigencias usan la contabilización de causación (Reconocimientos), en otras la técnica de caja, y en unas terceras usan una contabilidad mixta donde no se distinguen las cuentas por cobrar y pagar. Después de 1850 se utiliza en la contabilidad de Hacienda el principio de causación y en la contabilidad del Tesoro la de caja. Pese a esa mayor homogeneidad contable, el Tesoro presenta cifras de causación para algunos años fiscales y la Secretaría de Hacienda a veces la presenta mixta.

ii. Cuando se presentan las cifras en causación, unos informes hacen explícito los recursos que corresponden a vigencias anteriores, en otros no.

iii. Hay informes en los que la cifra de causación es igual a la de caja, lo que indica o que no hubo cuentas por cobrar o devoluciones causadas, o que las oficinas de recaudación no reportaron dichas cuentas para hacer el consolidado.

iv. En línea con lo anterior, las cifras se encuentran en unas vigencias con deducciones, en otras no, es decir, en los derechos de importación en unos años descuentan las devoluciones a los contribuyentes (ingreso neto) y en otros no lo hacen (ingreso bruto). Igual sucede con rubros como los de tabaco y sal. Los datos que algunos Secretarios de Hacienda compilan se deben verificar pues en la construcción de las series utilizan indistintamente el concepto de ingreso bruto y neto.

v. Es normal que las cifras al cierre de la vigencia fiscal queden subestimadas. A manera de ejemplo, en 1843 en los ingresos de aduanas no se incluyeron los recaudos de las aduanas de Arauca y Guanapalo porque no fueron reportados; y los ingresos de las aduanas del Atrato y de Bocas de Toro corresponde a cuatro meses, Buenaventura diez meses. Para corroborar los guarismos de esas vigencias se optó por verificar con informes de años posteriores donde se desagregaran los rubros. En los casos que no fue posible se dejaron los datos iniciales.

vi. Los rubros de menor recaudo unas veces están desagregados, otras no. En la base de datos anexa se presentan tanto el total como el desagregado en los años cuando se pueden identificar. Hasta mediados de siglo XIX, en el ítem ramos diversos incluyeron reintegros, premios de demora, rezagos de contribuciones suprimidas.

vii. En muchos años de guerra los Secretarios no presentaron la contabilidad de la vigencia, pese a que en el pie de imprenta aparezca el año de cierre. Por ejemplo, en el Informe de Hacienda de 1869 aparecen cifras de 1870. Igualmente, las cifras quedaban subestimadas porque la guerra impedía el envío de cifras de las

aduanas o de las oficinas de recaudación de Hacienda a Bogotá. Para corregir la situación se recurrió a Informes posteriores que consolidaban esos años.

viii. En algunos años en el mismo rubro agregan otro ítem pero no modifican la cifra del año anterior, por ejemplo, en el informe de Hacienda de 1898 cambiaron faros por faros y muelles y dejan la misma cifra de 1895, en 1897 y 1898 agregan la parte de muelles y en 1910 incluye faros y tonelaje. Y en el informe de 1910 se incluye en el ingreso de bienes nacionales la venta de vapores.

ix. Fue una práctica contable agregar renglones que económicamente son diferentes: En el ingreso de tabaco suman los ingresos por venta de hoja y petacas con las confiscaciones que realizaban las autoridades; y en aduanas suman el impuesto propiamente dicho con la venta de servicios como el almacenaje y las sanciones por demoras en el pago.

x. En 1912 en bienes nacionales incluyeron ingresos por explotación de bosques, cuando en otros años era rubro aparte.

xi. En unos años las oficinas de aduanas suman impuestos internos, como los de internación de sal, y los derechos de exportación con los impuestos a las importaciones. Hasta donde fue posible se separaron los tipos de impuestos.

xii. En el rubro de aduanas usan indiferentemente la contabilidad de causación con la de caja: En unos años, como 1912, deducen las devoluciones de impuestos de manera que lo causado queda igual a lo efectivo.

xiii. En aduanas utilizan el recaudo bruto en algunos años e incluyen papeles recibidos como pago y no se descuentan las devoluciones de impuestos. En otros años hacen los descuentos.

xiv. En los Informes hay datos que no son los observados sino aproximados o calculados con base en vigencias anteriores, por ejemplo, en 1912 las rentas de la Comisaría de Arauca.

xv. Algunos datos no corresponden a todo el año, sino para unos meses. Como muestra, en la renta de cigarrillos de 1897 la cifra corresponde hasta lo registrado al 15 de agosto de ese año; en el informe de 1894 aduanas incluye únicamente la aduana del Meta hasta el mes de septiembre; en el recaudo de derechos de importación de 1895 para la aduana de Arauca no tiene los datos correspondientes a los meses de julio a diciembre y para la de Meta de enero a junio, es decir, en el primer caso no hay datos para el segundo semestre y en el caso del meta para el primer semestre.

xvi. Desde 1834 y hasta 1846 los rubros de ingresos incluyeron recaudos de diferentes vigencias fiscales sin que se hiciera los ajustes de partida doble (caja contra cuentas por cobrar (De Pombo, 1846, 9). En la memoria de hacienda de 1910 se lee: “Según los actuales reglamentos sobre contabilidad oficial, en los productos de rentas correspondientes á un año cualquiera [...] de lo cual resulta que en lo concerniente á lo que se puede llamar la estadística de las rentas, no hay en realidad separación de productos por vigencias fiscales”.

xvii. En cuentas por cobrar el rubro más importante es el de los pagarés de aduana. Por ejemplo, a 31 de agosto de 1843 de 2.972.549 de pesos y 1½ reales, “habían entrado en las cajas nacionales [...] 2094852 ps. 6rs., i quedaban ecsisten-

tes en deudas por cobrar 877696 ps.  $3\frac{3}{4}$ , de los cuales 857823 ps.  $\frac{3}{4}$  existían con pagarés de aduana de plazo no cumplido, i 19873 ps. 3 rs. en deuda á favor de las tesorerías por los ramos de aguardientes, diezmos, salinas, papel sellado i premios de demora causados en algunos pagos” (Ordoñez, 1844, 12)

xviii. En 1856 se expidió la ley de arbitrios fiscales que autorizó recibir los vales flotantes de la deuda interna como pago de los impuestos. Como no se pudo identificar el valor redimido de los vales flotantes, el ingreso por aduanas queda subestimado en los años posteriores a 1856, pues la cifra que los informes reportan corresponde al efectivo y, en el caso de causación, los reconocimientos.

xix. Los informes reportan un rubro denominado hacienda en común. En unos años significa la consolidación de los ingresos de menor cuantía; en otros incluyen partidas que corresponden a las provincias, a los Estados o a los departamentos, como el diezmo; en otras ocasiones a ingresos que por ley le corresponden a Secretarías de Estado diferentes a la de Hacienda pero que son recursos nacionales recaudados por esta última, el rubro que cumple casi siempre esa característica es el papel sellado que le pertenecía a la Secretaría del Interior; y por último, también se incluyen cobros de impuestos ya suprimidos pero que quedaron pendientes de cobrar.

xx. En los informes del periodo 1824-1850 es común encontrar la partida existencia del año anterior que se refiere al efectivo en poder de la tesorería general, la que erróneamente la suman a los ingresos de la nueva vigencia fiscal. Para calcular el déficit operacional se debe pasar a variación de caja y para el déficit presupuestal y macroeconómico entra vía cuentas de la hacienda y el tesoro o de las cuentas patrimoniales públicas.

xxi. La presentación de la contabilidad pública se complicó en periodos de guerra y por ello los informes de hacienda de esos momentos tienen uno o dos años de retraso. Por ejemplo, las cifras que correspondían la vigencia 1842-1843 y 1843-1844, se presentaron en dos informes en 1845, el uno titulado como informe del año fiscal de 1843 y el otro como 1846.

xxii. En informes de los Secretarios de Hacienda posteriores a la vigencia se contabiliza lo que se recaudó del año de la vigencia y se excluye lo que se recogió de las vigencias anteriores, en otros años se suman los dos valores, lo nuevo y la deuda anterior. En el informe de 1846 se toma el recaudo de la anualidad y la media anata, los alcances de cuenta, aguardientes, cuarta episcopal del Estado, entre otros rubros, lo de la vigencia y las vigencias anteriores, y en el informe de 1843 lo correspondiente a la vigencia.

xxiii. En los informes se presenta el total de la vigencia, en unos casos, y en otros el total de la vigencia más el recaudo de vigencias anteriores hechos en esa vigencia. Y en las cifras de la misma vigencia el dato puede sumar o no los recaudos de las vigencias anteriores.

xxiv. En la contabilidad de gasto no se incluyeron todos los gastos. Entre 1850 y 1856 no se contabilizaron los gastos denominados cuentas particulares por un valor monetario de 952.441,1 pesos oro. En 1851 se rectificaron los ingresos de la vigencias 1847-48, 1848-49 y 1849-50 según lo dispuesto en la Ley de 3 de ju-

nio de 1850, pero como la aprobación y liquidación se hacía bianual, algunas partidas se remitieron a años posteriores de 1850. En el informe de 1861 se presentan cifras bianuales de ejecución de ingresos y gastos.

xxv. A finales del siglo acostumbraron a sumar partidas que anteriormente se presentaban separadas: ferrocarril y telégrafo de Bolívar y correo y telégrafo en el informe de Hacienda de 1883.

xxvi. Es corriente encontrar que suman el recaudo efectivo o el reconocimiento y presentan estas cifras como el total de la vigencia y, en cuadro aparte, agregan los desembolsos del crédito y los recaudos de vigencias anteriores. Es decir, no se contabiliza como ingreso de la vigencia la “recuperación de cartera”.

xxvii. Producto líquido significa ingreso por ventas menos costos en el caso de la sal, ingresos menos pago salarial en el caso de aduanas y, en otros años, puede ser el ingreso efectivo.

xxviii. Parte del problema de las cifras es que no todas eran administradas por la Secretaría de Hacienda. Ésta administraba el arancel, las salinas, el degüello de ganado, los derechos sobre minas, entre otros, la Secretaría del Tesoro los ingresos de las minas de esmeraldas de Muso y Coscuez, los bienes nacionales, entre otros; la Secretaría de Estado del Interior los telégrafos y correos y, al finalizar el siglo la Secretaría de Fomento el impuesto fluvial del Río Magdalena y los peajes. Esto implicó tener cuidado para evitar la doble contabilización o la exclusión, especialmente cuando aparece en la contabilidad el rubro ramos ajenos.

xxix. Desde principios del siglo XX, en la contabilidad se agregó en el ítem de derechos de puerto los rubros del arancel correspondientes a lastre, muelle, práctico y remolque, faros, tonelaje y sanidad.

xxx. En algunos años en el total no se incluyen partidas que están identificadas. Por ejemplo, en la vigencia fiscal 1880-1881 se excluyó de los derechos de importación \$361.972 correspondientes al mes de agosto y que ingresaron por la aduana de Barranquilla.

xxxi. Desde principios del siglo XX, en la contabilidad se agregó en el ítem de derechos de puerto los rubros del arancel correspondientes a lastre, muelle, práctico y remolque, faros, tonelaje y sanidad.

xxxii. En el rubro cúmulo de hacienda, otros, etc. Acumulaban todos los rubros que consideraban les generaban pocos ingresos.

xxxiii. Los factores de conversión se tomaron de la siguiente manera: para los años anteriores de 1832 se tomó o calcularon los ingresos del primer semestre del año fiscal 1831-1832 y se tomó la proporción, la cual se aplicó hacia atrás, de manera que se supone que se mantienen las proporciones o que las importaciones no tenían elementos estacionales a lo largo del año fiscal.

xxxiv. Los cambios legales implicó modificaciones en la contabilidad. El ingreso de aguardiente entre 1800 y 1830 fue un estanco, y a partir de 1831 pasó a ser una patente.

El periodo de estudio la vigencia fiscal o año fiscal cambió tres veces. Entre 1823 y 1834 el año fiscal comprendía del primero de julio al 30 de junio del año inme-

diatamente posterior. Luego, la Ley del 28 de mayo de 1934 cambió el periodo del primero de septiembre a 31 de agosto del año civil siguiente. Y finalmente, a partir de 1887 la vigencia fiscal pasó del primero de enero a 31 de diciembre. Con el propósito de homogeneizar temporalmente las cifras para hacerlas comparables se procedió de la siguiente manera:

i. Se tomó como primer punto de empalme se tomó el año 1886. Se buscaron las cifras del último cuatrimestre y se comparó con el cálculo de Paúl (1888).

ii. Con la metodología de Boot-Feibes y Lisman se procedió a trimestralizar las series desde 1834 a 1886. Los datos obtenidos se compararon con datos parciales de los trimestres en los años en que había cifras disponibles. Estos resultados se utilizaron como indicadores de ajuste de la vigencia fiscal.

iii. Luego se tomó como punto de empalme 1834 y se comparó con el ajuste realizado por Soto (1835). Se procedió a aumentar la frecuencia de los datos con la misma metodología estadística, se comparó con el punto de empalme y, con la técnica del indicador y se ajustaron los datos originales. En consecuencia, desde 1831 se igualó la vigencia fiscal al año civil.

iv. Por la ausencia de cifras desagregadas no se pudo empalmar el periodo 1801-1827. En las gráficas de las secciones anteriores donde se mira el crecimiento anual no se colocaron estos años. En los que sí se colocaron normalmente fue para mirar estructuras, que sistemáticamente no cambian drásticamente si se toma la vigencia fiscal o el año civil.

Es importante aclarar que en la contabilidad de causación no se pudo identificar los pagos impositivos que se realizaron con títulos de deuda pública. Luego el ingreso queda subestimado. Por ejemplo, en la vigencia fiscal de 1842-1843 se recibieron billetes de tesorería como pago de la renta de aguardientes por \$2.165 oro.

En algunos años es posible identificar los ingresos por la aduana de Panamá. Sin embargo, en toda la serie se mantiene esa aduana como parte del ingreso por derechos de importación, pese a que debería excluirse de los ingresos y los gastos, dada su separación en 1903 y la necesidad de hacer la serie temporal comparable con el siglo XX.

Las metodologías de contabilidad del siglo XIX no fueron ortodoxas, pese al esfuerzo de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda. Como ya se mencionó, se presentan unas cifras en causación y otras en caja. Por definición técnica, la causación incluye la metodología de caja. La discrepancia estadística en los ingresos se encuentra en los montos a cobrar o a devolverle a los contribuyentes. En algunos años es posible identificar esos rubros. Sin embargo, para ganar homogeneidad se optó por dejar las cifras en devengado. Para llegar a caja se tiene que tomar el volumen de deudas o cuentas por cobrar en la contabilidad de aduanas y deducir a la causación las cuentas no cobradas, pero teniendo en cuenta que se pueden presentar problemas técnicos delicados: la deuda de la vigencia de 1843 fue tres veces superior al recaudo efectivo, o lo que es lo mismo, el efectivo fue tan solo el 24,4% del ingreso de aduana reconocido.

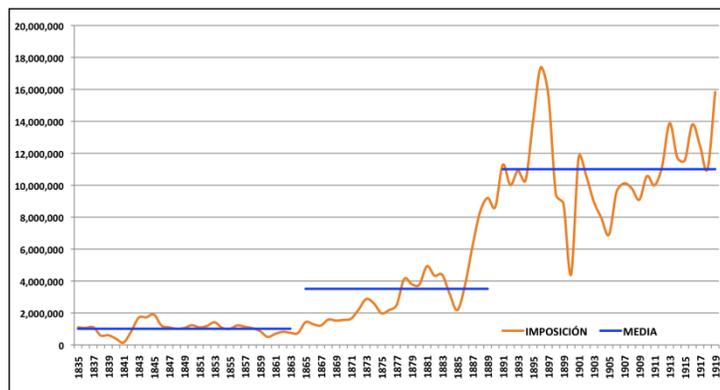
El análisis univariado de las series se realizó con las cifras a precios de 1832, pues para el periodo no se posee de un deflactor apropiado. Los estadísticos descriptivos que se reportan en el cuadro 9 señalan dos atributos importantes. Primero, el conjunto de datos tienen un recorrido amplio que le quita representatividad a las medidas de tendencia central. Segundo, asociado al primer atributo, las series temporales del siglo XIX no tienen una distribución normal; igual para el ingreso total como para cada uno de los tipos de ingreso gubernamental, como para las variables de comercio exterior. Estos resultados pueden tener implicaciones sobre el tipo de distribución que puedan tener los términos de perturbación de los modelos estimados para el periodo de estudio.

Cuadro 9  
Estadísticos descriptivos de las series

	Ingreso del Gobierno nacional				Importaciones	Exportaciones
	Imposición	No tributarios	Capital	Total		
Media	4,955271	20,09621	1,760093	3,840592	17,29946	16,09606
Mediana	2,449322	7,660536	1,694387	2,760189	17,85000	15,05000
Valor máximo	16,71499	217,2392	4,935374	11,30235	61,22407	93,21084
Valor mínimo	0,143150	0,000000	0,000000	0,409389	1,400000	0,700000
Desviación estándar	4,616173	33,42922	1,032980	2,837765	10,69520	12,75744
Coefficiente de asimetría o Skewness	0,763867	3,289630	0,974746	0,646989	0,684925	2,890528
Coefficiente de apuntalamiento o Curtosis	2,208654	17,13854	4,313090	2,207519	4,721169	17,29604
Jarque-Bera	10,36071	851,1470	19,33653	8,058418	16,93619	832,2911
Probabilidad	0,005626	0,000000	0,000063	0,017788	0,000210	0,000000

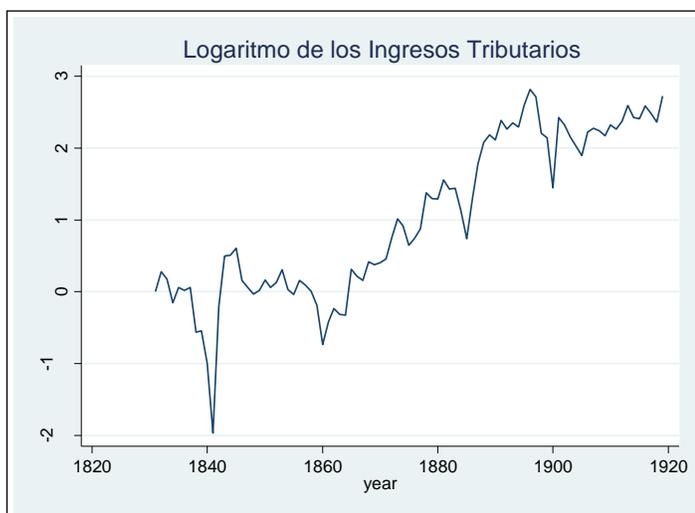
Fuente: cálculos propios.

Gráfica 26a  
Ingresos impositivos  
Cambio de media



Fuente: cálculos propios.

Gráfica 26b  
Logaritmo de los ingresos tributarios

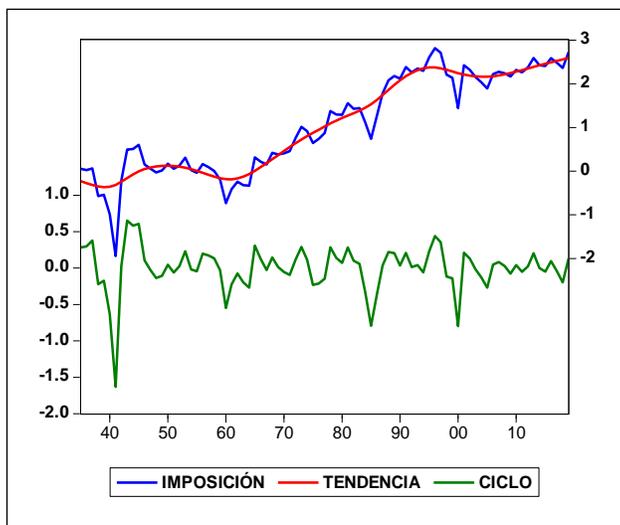


Fuente: cálculos propios.

Igualmente, los datos presentan un cambio de media y tendencia. Los ingresos impositivos del Gobierno Nacional entre 1835 y 1864 tienen un promedio de un millón diez mil pesos oro y entre 1865 y 1920 un promedio de siete millones de pesos oro (gráfica 26). Las exportaciones e importaciones presentan dos rupturas. La primera se da hacia 1859, de manera que entre 1835 y 1859 el promedio de las dos variables se ubica en cuatro millones ochocientos mil dólares; luego se da una ruptura hacia 1902, cuando las exportaciones pasaron de un promedio de diecisiete millones trescientos mil dólares y las importaciones de veintiún millones de dólares entre 1860-1902 a un valor promedio de exportaciones de treinta millones de dólares y de veinticinco millones de dólares en las importaciones entre 1903 y 1920 veintiún millones y medio de dólares. Entre 1860 y 1867 todas las series cambian de tendencia. Estas rupturas estadísticas de las series indican que hacia la sexta década del siglo XIX en la economía se pudo presentar un cambio estructural.

En la gráfica 27 se reporta la serie de ingresos impositivos configurada con el filtro de Hodrick-Prescott donde se detecta su tendencia y su ciclo. Obsérvese que las caídas que se manifiestan en el ciclo corresponden a los años de las guerras más severas, en especial las de los Supremos y la de los Mil Días.

Gráfica 27  
Ingresos impositivos  
Filtro de Hodrick-Prescott



Fuente: cálculos propios.

## CONCLUSIONES

A lo largo del periodo de imperio del sistema real, contrario a las interpretaciones que se sugieren para países en desarrollo (Hernández, 2010), el recaudo fue afectado por dos tipos de fuerzas: una corresponde al proceso político inherente a la formación de un Estado que parte de un régimen colonial y la otra a la presencia de rentas monopólicas que inducen a compensar la falta de exacción del excedente privado.

Durante el siglo XIX, el proceso político de Colombia se inició cuando los hacendados, una vez le arrebatan el poder a la corona española, se plantearon la cuestión política sobre las relaciones de poder entre ellos y con el resto de la sociedad. Se partió de un escenario compuesto por una serie de élites regionales que se disputaron el poder político tanto a nivel de país como en lo local, ese proceso se solucionó a la manera habitual en la mayoría de las sociedades, con la guerra.

La forma como transcurrió la solución a la cuestión política dejó unos efectos sobre las finanzas públicas. El gasto se concentró en la guerra y solo hasta mediados del siglo la sociedad política inició las obras de infraestructura que permitieran acelerar el crecimiento económico. La tributación se concentró en la imposición a las importaciones y al consumo de sal, producto cuyo monopolio le permitió al gobierno tener un recurso para cubrir el gasto. La concentración de la imposición en la actividad económica externa respondió a la facilidad administrativa con que operaba y, ante todo, a la visión ideológica de la *élite* en el poder político. La consecuencia inmediata fue, primero, que el Estado no tuvo los recursos para llevar a

cabo las inversiones que requería el crecimiento económico y el desarrollo social y, segundo, dio origen a una brecha impositiva frente a los países desarrollados.

El origen de la aversión a la imposición se localiza en los propósitos (libertad de comercio y desmonte de la carga tributaria que ahogaba su proceso de acumulación) que unieron a los individuos que lideraron la independencia y que luego se constituyeron en sociedad política o Estado. En tanto que la falta de consolidación operó como la imposibilidad de tener un grupo con fuerza coercitiva y deseos de utilizar al máximo la soberanía tributaria para llevar a cabo un programa político. La ausencia de esa fuerza conduce a que la estructura tributaria termine diseñada para que la carga no recaiga sobre los grupos de presión política.

La aversión se refuerza cuando el Gobierno posee fuentes no impositivas para mantener unos niveles de ingreso mínimos para funcionar, pues se desincentiva la presión impositiva y se estimula la presencia de una sociedad política rentista y protectora a ultranza de la acumulación privada. En presencia de rentas se reducen al mínimo las tarifas acompañadas de una abundancia de exenciones, con lo cual se crean privilegios políticos.

La estructura tributaria que dejaron las decisiones políticas plasmadas en las reformas conduce a una conclusión inmediata: el volumen de recaudo y su variación quedaron supeditados a los choques del comercio internacional; y al mantener el tipo de sistema tributario se generaría una brecha entre el recaudo y la dinámica de la economía, lo que repercutió en la pobreza del Gobierno y su desbalance fiscal durante todo el periodo de estudio.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abadía M., M. Informe que el Ministro del Tesoro dirige al Congreso Constitucional de 1894, Bogotá, Imprenta de Zalamea Hermanos, 20 de julio de 1894.
2. Albertoni, E. *Gaetano Mosca*, Económica y la formación del elitismo político contemporáneo, A. Pulido Silva, trad. México, Fondo de Cultura, Col. Breviarios No. 509, 1992.
3. Aljure Ch., S. comp, Escritos histórico-políticos de José Eusebio Caro, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1981.
4. Ancízar, M. Peregrinación de Alpha por las Provincias del Norte de la Nueva Granada en 1850-51, Bogotá, Incunables, 1983.
5. Anderson, B., *Comunidades imaginadas*, Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, E. L., Suárez, trad. México, Fondo de Cultura Económica, Col. Popular, 498, 1991.
6. Anderson, P. 1996, El Estado absolutista, J. Santos, trad. Siglo XXI, Col. Historia, México.
7. Angulo, F. Memoria del Secretario del Hacienda dirigida al Presidente de la Unión en el año 1885, Bogotá, Imprenta La Luz, enero 1885
8. Arango, M. Informe que el Ministro del Tesoro dirige al Congreso Constitucional de 1892, Bogotá, Imprenta de Zalamea Hermanos, 20 de julio 1892.

9. Arjona, R. M. Informe del Secretario de Hacienda al Congreso Constitucional de 1849, Bogotá, Imprenta de Acíza i Pardo, 1 de marzo 1849.
10. Arrubla, M. et al. Colombia, Hoy, 8ª ed., Bogotá, Siglo XXI, 1982.
11. Avella G., M. Pensamiento y política monetaria en Colombia 1886-1945, Bogotá Contraloría General de la República, 1987.
12. Banco de la República. Memorias de Hacienda de 1823-1826-1827, Bogotá, Banco de la República, Archivo de la Economía Nacional, 1952.
13. Bauer, O. La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia, Trad. C. C. Rodolfo Bricat e I. del Carril, México, Edit. Siglo XXI, 1979.
14. Bejarano, J. A. (1984b), Ensayos de interpretación de la economía colombiana, 2ª ed. Edit. La Carreta, Medellín.
15. Bejarano, J. A. “El despegue cafetero (1900-1928)”, en Ocampo, 1987.
16. Bejarano, J. A. “La economía”, *Procultura* 1984 III, 1984a.
17. Bejarano, J. A. El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos, Luz Jaramillo, trad. Medellín, La Carreta, 1977.
18. Bejarano, J. A. La economía colombiana en la década del 70, CEREC, Bogotá, Col. Textos No. 2, 1984c.
19. Bejarano, J. A., “El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario”, *Cuadernos colombianos* II, segundo trimestre, 1975, pp. 225-303.
20. Bergquist, Ch. W. Café y conflicto en Colombia, 1886-1910, La guerra de los mil días: sus antecedentes y consecuencias, M. Melo, trad. Medellín, FAES, Col. Biblioteca colombiana de ciencias sociales, 1981.
21. Bernal, L. Memoria del Secretario del Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1878, Bogotá, Imprenta de Guarín i Cia, 31 de diciembre 1877.
22. Betancourt, A. Historia y Nación, Tentativas de la escritura de la historia en Colombia, Medellín, La Carreta Histórica-Universidad Autónoma San Luis Potosí, 2007.
23. Bird, R. M. y O. Oldman. La imposición fiscal en los países en desarrollo, José Meza Nieto, trad, México, UTEHA, 1967.
24. Boada, G. S. M. Prácticas tributarias y radicalismo en el Estado Soberano de Boyacá, 1857-1886, Tesis de Maestría en Derecho Tributario, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.
25. Bobbio, N. Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política, J. F. Fernández Santillán, trad. Fondo de Cultura Económica, Col. Breviarios No. 487, Bogotá, 1985.
26. Bobbio, N. y M. Bovero. Sociedad y Estado en la filosofía moderna, el modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano, J. F. Fernández, Trad. Fondo de Cultura Económica, Col. Popular No. 330, México, 1994.
27. Bovero, M. “La naturaleza de la política. Poder, fuerza, legitimidad”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, 10, diciembre, Madrid, pp. 91-102, 1997.

28. Bravo, P. Informe que el Ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1894, Imprenta de Medardo Rivas, Bogotá, 20 de julio 1894.
29. Brennan, G y J. M. Buchanan. El poder fiscal, A. Menduñía. y J. F. Corona, trad Barcelona, Folio, Col. Biblioteca de Economía, 1980.
30. Burgess, R. y N. Stern. "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, 31, 1993, pp. 762-830.
31. Bushnell, D. Colombia. Una Nación a pesar de sí misma, Bogotá, Planeta, 1996.
32. Bushnell, D. El Régimen de Santander en la Gran Colombia, J. O. Melo, trad. Bogotá, El Ancora, 1985.
33. Bushnell, D. Elecciones Presidenciales Colombianas 1825-1856, en Urrutia y Arrubla 1970, 1970.
34. Bustamante, D. Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración, 2ª ed., Edit. La Carreta, Medellín, 1980.
35. Cadavid, J. A. Informe del Ministro del Tesoro a la Asamblea Nacional de 1910, Bogotá, Imprenta Nacional, 15 de mayo 1910.
36. Caicedo, D. "Mensaje que el Vicepresidente de la República dirige al Congreso Constituyente de la Nueva Granada", en López Comp III, 1831.
37. Calderón, C. Elementos de Hacienda Pública, Bogotá, Imprenta de La Luz, 1911
38. Calvo, M., Esposicion que hace el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda sobre los Negocios de su Departamento al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1841, Bogotá Imprenta de J. A. Gualla, 1841.
39. Camacho R, S., Memoria que el Secretario de Hacienda I Fomento presenta al Presidente de la República sobre el curso que han tenido los negocios fiscales de Colombia en el año económico de 1869 a 1870, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 10 de febrero 1871 A.
40. Camacho Roldán, S. "Impuesto directo progresivo", *El Neogranadino*, 1 y 8 de octubre, en Camacho 1976, 1852.
41. Camacho Roldán, S. Escritos sobre economía y política, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, Col. Biblioteca Básica Colombiana, 13, 1976.
42. Camacho Roldán, S. La convención de Rionegro, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
43. Camacho Roldan, S., Memoria que el Secretario de Hacienda I Fomento presenta al Presidente de la República sobre el curso que han tenido los negocios fiscales de Colombia en el año económico de 1871, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 23 de diciembre 871 B.
44. Caro, J. M. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional al Congreso de 1871, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1 de febrero 1871,
45. Castilla, E. Informe del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional al Congreso de 1865, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1 de febrero 1865.

46. Codazzi, A. Geografía física y política de la Confederación Granadina, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Universidad del Cauca, 2003.
47. Colmenares, G. Partidos políticos y clases sociales, Medellín La Carreta Histórica, 4, 2008.
48. Conto, C. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Ciudadano Presidente de los Estados Unidos de Colombia para presentarle al Congreso Federal en su sesión ordinaria de 1872, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1872.
49. Corredor, J. A. Informe que el Ministro del Tesoro dirige al Congreso Constitucional de 1896, Bogotá, Imprenta de Zalamea Hermanos, 1 de septiembre 1896.
50. Cuenca, T. Memoria que el Secretario de Hacienda I Fomento de la Union Colombiana presenta al Congreso Nacional 1865, Bogotá, Imprenta de El Mosaico, 1 de febrero 1865
51. Cuenca, T., Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento de la Union Colombiana dirigido al Congreso Nacional 1866, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 1 de febrero 1866.
52. Cuervo, R. Memoria del Secretario de Hacienda de Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1843, Bogotá, Imprenta de José A. Cualla, 1 de marzo 1843.
53. DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1994), Metodología de las cuentas Nacionales de Colombia, Bogotá, DANE, 1994.
54. DANE. “Presupuestos Nacionales de ingresos y gastos 1871-1870, Estadísticas históricas”, *Boletín Mensual de Estadística*, 257-258, diciembre de 1972-enero 1973, Bogotá, 1972.
55. De Aranzazu, J. de D. Exposición que el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda hace sobre los negocios de su Departamento al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1838, en López, comp 1990, 6, 1838.
56. De Herrera, S. Memoria del Secretario del Tesoro dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1882, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1 de febrero 1882.
57. De Herrera, S. Memoria del Secretario del Tesoro dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1881, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1 de febrero 1881.
58. De Pombo, L. Exposición del Secretario de Estado en el Despacho del Interior del Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional del año 1838, en López, comp, 6, 1838.
59. De Pombo, L. Exposición del Secretario de Estado, en el Despacho del Interior y Relaciones Exteriores del Gobierno de la Nueva Granada, Al Congreso Constitucional del año de 1834 sobre los negocios de su departamento, López, comp 1990, IV, 1834.
60. De Pombo, L. Exposición del Secretario de Estado, en el Despacho del Interior y Relaciones Exteriores del Gobierno de la Nueva Granada, al Congreso

- Constitucional del año 1836, sobre los negocios de su Departamento, en López Comp, 1990, 5, 1836.
61. De Pombo, L. Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1846, Bogotá, Imprenta de Salazar, 2 de marzo 1846.
  62. Deas, M. “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX” *Fedesarrollo*, 1980.
  63. Deas, M. Vida y opiniones de Mr. William Wills, Bogotá, Banco de la República, Col. Bibliográfica Banco de la República, II, 1996.
  64. Deas, M., Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas, Bogotá, Taurus, Col. Pensamiento, 2006.
  65. Del Castillo y Rada, J .M. Esposición que hace el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda de Colombia al Congreso de 1827 sobre los Negocios de su Departamento, en Banco de la República 1952, 1827.
  66. Del Castillo y Rada, J.M Memorias de Hacienda de 1823, en Banco de la República, 1952, 1823.
  67. Del Castillo, J. M. “Exposición del Secretario de Hacienda presentada al Congreso en 1826”, López comp 1990, 2, 1826.
  68. Dobb, M. Estudios sobre el desarrollo del capitalismo, 12ª, L. Echeverry, trad. México, Siglo XXI, Col. Historia, 1981.
  69. Duverger, M. Sociología política, J. Esteban, trad Ariel, Col. Demos Sociología 1972.
  70. Eastman, T. O. Informe del Ministro de Hacienda á la Asamblea Nacional de 1910, Bogotá, Imprenta Nacional, 1910.
  71. Eastman, T. O. Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1911, Bogotá, Imprenta de La Crónica, 1911.
  72. Einaudi, L. Principios de hacienda pública, Trad. Jaime Algarra y Miguel Paredes, 5ª ed., Edit. Aguilar, Madrid, 1958.
  73. Elias, N. El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
  74. Esguerra, M. Informe Presentado al Congreso de la República en sus Sesiones Ordinarias de 1898 por el Ministro de Hacienda, Bogotá, Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán, 15 de julio 1898.
  75. Esguerra, N. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1876, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 31 de enero 1876.
  76. Esguerra, N. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Presidente de la Union para el Congreso de 1875, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 31 de enero 1875.
  77. Fedesarrollo, Ensayos sobre historia económica colombiana, Bogotá, Fedesarrollo, 1980.
  78. Ferreira, R. Informe del Ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1896, Bogotá, Imprenta al vapor de Zalamea Hermanos, 15 de julio 1896.

79. Fondo Cultural Cafetero. *Aspectos polémicos de la historia colombiana del Siglo XIX, memorias de un seminario*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1983.
80. Fondo Monetario Internacional. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, R. Donadí y M. Mereque, trad. Washington, International Monetary Fund, 2001.
81. Fondo Monetario Internacional. *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*, Washington, 1986.
82. Fuentes Q, E. *Hacienda Pública*, Principios y estructura de la imposición, Madrid, 1990
83. Fuentes Q, E. *Las reformas tributarias en España, teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica, Col. Historia del Mundo Moderno, 1990.
84. Galindo, A. *Memoria del Secretario del Hacienda dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1883*, Bogotá, Imprenta de N. Torres, 1 de febrero 1883.
85. Gernet, J. *El mundo chino*, D. Folch, trad. Barcelona, Crítica, Col. Libros de Historia, 1991.
86. González L, N. *Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional al Congreso de 1870*, Bogotá, Imprenta de Menardo Rivas, 1 de febrero 1870.
87. González, F. *Escritos políticos, jurídicos y económicos*, Edit. Instituto Colombiano de Cultura, Col. Biblioteca Básica Colombiana No. 48, Bogotá D.E, 1981.
88. González, F. *Informe Presentado por el Secretario de Estado del Despacho de Hacienda del Gobierno de la Nueva Granada a las mui Honorables Camaras Lejislatibas en sus sesiones de 1847*, Bogotá, Imprenta de J. A Cualla, 1 de marzo 1847.
89. González, M. “La política económica virreinal en el Nuevo Reino de Granada: 1750-1810”, *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 11, Bogotá, 1983.
90. González, M. “Las rentas del Estado”, *Procultura* 1984, 2, 1984.
91. Gordon, R. y We Li “Puzzling Tax Structures in Developing Countries: A Comparison of Two Alternative Explanations”, *NBER Working Paper Series*, 11661, Cambridge – Massachusetts, September, 2005 B.
92. Gordon, R. y We Li “Tax Structure in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation”, *NBER Working Paper Series*, 11267, Cambridge – Massachusetts, April 2005 A.
93. Gramsci, A. *Cuadernos de la cárcel*, 5, A. M. Palos, trad. México Era–Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999.
94. Gramsci, A. *La formación de los intelectuales*, Á. González Vega, trad. México, Grijalbo, Col. Enlace, 1967.
95. Gramsci, A. *La política y el Estado moderno*, T. J. Solé, trad. Barcelona, Planeta- Agostini, Col. Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo, 39, 1985.

96. Guerrero B. Memoria, historia y nación A propósito del Bicentenario de la Independencia Latinoamericana, J. y L. Wiesner Comp 2010, Medellín, UPTC-La Carreta, Col. Ruta del Bicentenario.
97. Gutiérrez de Lara, J., Memoria del Secretario de Despacho de Hacienda I Fomento de los Estados Unidos de Colombia dirigida al Congreso Nacional 1868, Bogotá, Imprenta de la Nación, 31 de enero 1868.
98. Gutiérrez, I. Esposicion que el Secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1858, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1 de febrero 1858.
99. Gutiérrez, I. Esposicion sobre la Hacienda Nacional de la Confederación Granadina que el Secretario de este Despacho dirige al Congreso Constitucional de 1859, Bogotá, Imprenta de la Nación, 2 de febrero 1859.
100. Gutiérrez, I. Memoria sobre la Hacienda Nacional de la Nueva Granada Presentada al Congreso de 1861, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1 de febrero 1861.
101. Hall, John A. y G. John Ikenberry, El Estado, J. Alborés Rey, trad. Madrid, Alianza, Col. Libro de bolsillo, 1603.
102. Hegel, G. W. F. Fundamentos de la filosofía del derecho, A. Llanos, trad. Buenos Aires, Siglo XX, 1821.
103. Heller, W. W. “Políticas fiscales para los países subdesarrollados”, en Bird y Oldman 1967, 1954.
104. Hernández Gamarra, A. La moneda en Colombia, Edit. Villegas Editores, Bogotá D.C., 2001.
105. Hernández R, I. “Tributación y desarrollo en perspectiva”, *Revista de Economía Institucional*, 13, 24, Bogotá, 2011, pp. 271-302.
106. Herrera S, R. (Selec) Antología del pensamiento conservador en Colombia, I y II, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1982.
107. Hinrichs, H. H. Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-CEMLA, Col. Estudios, 1967.
108. Hobsbaum, E. Naciones y nacionalismo desde 1780, J. Beltran, trad. Barcelona, Crítica, 1992.
109. Hoyos, J. J. Esposicion que hace el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda sobre los negocios de su Departamento al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1842, Imprenta de J. A. Gualla, marzo, Bogotá, 1842.
110. Humboldt, F. E. A. Memoria Racionada de las Salinas de Zipaquirá, s.p.i, 1801.
111. Jaramillo U, J. El pensamiento colombiano en el siglo XIX, 4, Bogotá, Alfaomega-CESO-Uniandes-Banco de la República, 2001.
112. Jaramillo Uribe, J. La personalidad histórica de Colombia, 2, Bogotá, El Áncora, 1994.
113. Jaramillo Uribe, Jaime (1982), “Etapas y sentido de la historia de Colombia”, en Arrubla et. al.,(1982).

114. Jaramillo, R. L. y A. Meisel Roca, “Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888”, Meisel y Ramírez 2010, 2010.
115. Junguito, R. Las finanzas públicas en el siglo XIX, Meisel y Ramírez, 2010.
116. Kalmanovitz, S. “El régimen agrario durante el siglo XIX en Colombia”, *Pro-cultura*, II, 1984.
117. Kalmanovitz, S. “La idea federal en Colombia durante el siglo XIX”, Sierra, 2006.
118. Kalmanovitz, S. Economía y Nación, una breve historia de Colombia, Bogotá, Siglo XXI-Universidad Nacional-CINEP, 1985.
119. Kalmanovitz, S. y E. López R. “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y de los Estados Unidos de Colombia 1850-1886”, *Revista de Economía Institucional*, 12, 23, segundo semestre, Bogotá, 2010, pp.199-228.
120. Kofler, L. Contribución a la historia de la sociedad burguesa, E. Albizu, trad. Buenos Aires, Amorrortu, 1971.
121. Leal B, F. Estado y política en Colombia, Bogotá, Siglo XXI –CEREC, 1984.
122. Leonetti, J. E. “El componente tributario en los movimientos independentistas de comienzos del siglo XIX en Hispanoamérica”, Guerrero et al. 2010.
123. Lewis, B. El oriente próximo, Dos mil años de historia, T. de Lozoya, trad. Barcelona, Crítica, Col. Serie Mayor, 1996.
124. López, L. H. comp. Administraciones de Santander 1820-1825, I, II, III, IV, V y VI, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander-Biblioteca de la Presidencia de la República, Col. Documentos, 53-57, 64, 1990.
125. Lotz, J. R. y E. R. Morss “Measuring ‘Tax Effort’ in Developing Countries”, *International Monetary Fund, Staff Papers*, 14, 3, 1967, pp.478-497.
126. Lynch, J. Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826, Trad. Javier Alfaya y Bárbara McShone, 1a ed., Edit. Ariel, Col. Historia, Barcelona, 2008.
127. Llorente, J. A. Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1914, Bogotá, Imprenta Nacional, julio 1914.
128. Mann, M. Las fuentes del poder social I, F. Santos Fontenla, trad. Madrid Alianza., Col. Alianza Universidad, 666, 1991, 1986.
129. Mann, M. Las fuentes del poder social II, P. Linares, trad. Madrid Alianza., Col. Alianza Universidad, 881, 1997, 1993.
130. Martínez Silva, C. “Las emisiones ilegales del Banco Nacional”, Apéndice Documental, 12 Rodríguez, 1986, 1894.
131. Marx, C. Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, A. Encinares P, trad. México, Grijalbo, Col. Colección, 70, 27, 1843.
132. McGreevey, W. P. An Economic History of Colombia 1845-1930, Cambridge University Press, Cambridge Latin American Studies, New York, 1971.
133. Means, Robert C. Desarrollo y subdesarrollo del derecho, Corporaciones y derecho corporativo en la Colombia del siglo XIX, A. Supelano, trad. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1980.
134. Meisel R, A. y M. T. Ramírez, Economía colombiana del siglo XIX, Bogotá, Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2010.

135. Meisel R, A. y M.T Ramírez. Economía colombiana del siglo XIX, Bogotá, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2010.
136. Mejía A, L. Los radicales, Historia política del radicalismo del siglo XIX, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
137. Melo, J. O. “La evolución económica de Colombia, 1830-1900”, Procultura, II, 1984.
138. Melo, J. O. “La república conservadora (1880-1930)”, Arrubla et al. 1982.
139. Melo, J. O. Orígenes de los partidos políticos en Colombia, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1978.
140. Mkandawire, Th “On Tax Efforts and Colonial Heritabe in Africa”, Working Paper, 2010, 10, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm, 2010.
141. Mollien Mollien, G-T, Viaje por la República de Colombia en 1823, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, Col. Biblioteca V Centenario COLCULTURA, Viajes por Colombia, 1992.
142. Morag, A. Impuestos e inflación, P Abello, trad. Barcelona, Vicens-Vives, 1973.
143. Morales, A. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento de Colombia 1867, Bogotá, Imprenta de Gaitán, 1 de febrero 1867.
144. Mosca, Gaetano. La clase política, M. Lara, trad. México, Fondo de Cultura Económica, Col. Popular, 260, 1875.
145. Múnera Ruíz, L. y N. Rodríguez, eds. Fragmentos de lo público-político Colombia Siglo XIX, Edit. La Carrreta Histórica-Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2008.
146. Múnera Ruiz, L. “Génesis del Estado en Colombia: 1810-1931. El proceso de unificación”, en Múnera y Rodríguez, eds., 2008.
147. Múnera Ruíz, L. y N. Rodríguez, Fragmentos de lo público-político Colombia Siglo XIX, Medellín, La Carrreta Histórica-Universidad Nacional de Colombia, 2008.
148. Museo Nacional de Colombia. Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX, Memorias de la II cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, 2, Bogotá, Museo Nacional de Colombia-Ministerio de Cultura, 2001.
149. Musgrave. Sistemas Fiscales, E. Fuentes Quintana, trad. Madrid, .Aguilar, Col. Biblioteca de Ciencias Sociales Sección de Economía, 1969.
150. Naciones Unidas, FMI, Comisión de las Comunidades Europeas-Eurostat, OECD y Banco Mundial (1993), Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Washington D.C.
151. Naciones Unidas. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Comisión de las Comunidades Europeas-Eurostat, OECD (1993), Sistema de cuentas nacionales 1993, New York.
152. Naciones Unidas. Un sistema de cuentas nacionales, Nueva York, Col. Estudio de Métodos Serie F, 2, 3, 1970.
153. Neira Diago, M. Recopilacion de Actos Lejislativos del Estado Soberano del Tolima, espedidos desde el año de 1862 hasta el de 1877, Bogotá, Imprenta de Gaitán, 1879.

154. Nepomuceno Gómez, J. Informe del Secretario de Hacienda al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en sus Sesiones Ordinarias en 1853, s.p.i., 5 de marzo, Bogotá. 1853
155. Newbery, D. and N. Stern The Theory of Taxation for Developing Countries, Washington, The World Bank-Oxford University Press, 1987.
156. Nieto Arteta, L. E. Economía y cultura en la Historia de Colombia, 2ª Bogotá, Tercer Mundo, Col. La Tierra, 1962.
157. Núñez, R. Esposición que el Secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1856, Bogotá, Imprenta de “El Neo-granadino”, 2 de febrero 1856.
158. Obando, A. Exposición que presenta a las Cámaras Legislativas de la Nueva Granada en 1836 el Secretario de Guerra y Marina sobre los negocios de su cargo, en López comp. 1990, 5, 1836.
159. Observaciones sobre el comercio de la Nueva Granda con un apéndice relativo al de Bogotá, Imprenta de J. A. Cualla, Bogotá, 1831 (Autor anónimo).
160. Ocampo GT. J. F. Historia de las ideas políticas en Colombia, de la independencia hasta nuestros días, Bogotá, Taurus- Pontificia Universidad Javeriana, Col. Pensamiento, 2008.
161. Ocampo López, J. “Independencia y Estado Nación”, Ocampo, 2008
162. Ocampo, J. A. “Libre cambio y proteccionismo en el siglo XIX”, Ocampo y Montenegro 1984, 1984 B.
163. Ocampo, J. A. Colombia y la economía mundial, 1830-1910, Bogotá, Siglo XXI-Fedesarrollo, 1984 A.
164. Ocampo, J. A. y S. Montenegro Crisis mundial, protección e industrialización, ensayos de historia económica colombiana, Bogotá, CEREC, Col. Serie Textos, 3, 1984.
165. Ordoñez, J. C. Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1844, Bogotá, Imprenta de José A. Cualla, marzo 1844.
166. Ordoñez, J. C. Informe Jeneral del Secretario de Hacienda al Congreso de 1845, Bogotá, Imprenta de José A. Cualla, marzo 1845.
167. Osorio, A. Memoria del encargado del despacho del Interior y Justicia del Departamento de Cundinamarca presentada a su excelencia el Vicepresidente, en López, 1990, 1820.
168. Ospina Vásquez, L. Industria y protección en Colombia, 1810-1930, 3, Medellín, Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES, 1979.
169. Palacios, M. 2002, La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia, Edit. Norma, Col. Vitral, Bogotá D.C.
170. Palacios, M. El Café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política, 2, Bogotá, El Colegio de México –El Áncora Editores, 1983.
171. Palacios, M. Prólogo a Administraciones de Santander 1820-1825, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander-Biblioteca de la Presidencia de la República, Col. Documentos, Nos. 53-57, 64, 1990.

172. Palacios, M. y F. Safford, Colombia, país fragmentado, sociedad dividida, Ángela García, trad. Bogotá, Norma, Col. Vitral, 2002.
173. Palacios, Marco (2003), Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994, 2ª ed., Edit. Norma, Bogotá D.C.
174. Palau, E. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1879, Bogotá, Imprenta de Gerardo A. Núñez, 31 de enero 1879.
175. Palau, E. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1880, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 31 de diciembre 1880.
176. Pardo Rueda, R. La historia de las guerras, Bogotá, B Colombia, 2008.
177. Parra, A. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de la República para el Congreso de 1873, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 1 de febrero 1873.
178. Parra, A. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de la República para el Congreso de 1874, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 1 de febrero 1874.
179. Parra, A. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de la República para el Congreso de 1875, Bogotá, Imprenta de Gaitan, 1 de febrero 1875.
180. Paúl, F. F. Informe presentado al Congreso de la República en sus sesiones ordinarias de 1888 por el Ministro de Hacienda, Bogotá, imprenta La Luz, 20 de julio 1888.
181. Paúl, F. F. Informe presentado al Congreso de la República en sus sesiones ordinarias de 1890 por el Ministro de Hacienda, Bogotá, Casa editorial de J.J. Pérez, 20 de julio 1890.
182. Pinzón de Lewin, P. El ejército y las elecciones, ensayo histórico, Bogotá, CEREC, 1994.
183. Pombo Lino de "Exposición del Secretario de Estado en el Despacho del Interior y Relaciones Exteriores del Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional del año 1837", en López, 1990, 5, 1837.
184. Procultura Manual de Historia de Colombia, I, II y III, Bogotá, Ministerio de Cultura-Tercer Mundo, 1984.
185. Quijano, J. M. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1878, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 20 de enero 1878.
186. Rausch, J. La frontera de los llanos en la historia de Colombia (1830-1930), N. Suescún, trad. Bogotá, Banco de la República-El Áncora Editores, 1999.
187. Restrepo Piedrahíta, C. Constituciones de la primera República Liberal 1855-1885, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, I, II, III y IV, 1985.
188. Restrepo Piedrahíta, C. Constituciones políticas nacionales de Colombia, 3ª ed., Edit. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2004.
189. Restrepo Piedrahíta, C. Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX, 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

190. Restrepo Plata, F. Informe del Ministro de Hacienda al Congreso 1912, Bogotá, Imprenta Nacional, 1912.
191. Restrepo Plata, F. Informe del Ministro de Hacienda al Congreso 1913, Bogotá, Imprenta Nacional, 1913.
192. Restrepo, J. M. Exposición que el Secretario de Estado y del Despacho del Interior de la República hace al Congreso de 1826 sobre los negocios de su Departamento, en López, comp., 1990, Vol. II., 1826.
193. Restrepo, J. M. Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional, Bogotá, Universidad de Antioquia- Universidad Nacional de Colombia-Universidad del Rosario-Universidad de Medellín, I y II, 5, 2009.
194. Restrepo, J. M. Memorias que el Secretario de Estado del Despacho del Interior del Gobierno de la República de Colombia hace al Congreso de 1827, (1827), en López, comp., 1990.
195. Restrepo, J. M. Memorias que el Secretario de Estado y del Despacho del Interior presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su Departamento, López 1990, I, 1823.
196. Restrepo, V. Informe que el Ministro del Tesoro dirige al Congreso Constitucional de 1890, Casa Editorial de M. Rivas y Cia., 20 de julio, Bogotá, 1890.
197. Reyes, D. J. Memoria del Ministro de Hacienda al Congreso de 1915, Imprenta Nacional, julio, Bogotá, 1915
198. Rico, L. C. Memoria del Secretario del Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1879, Imprenta de H. Andrade, 31 de diciembre, Bogotá, 1879.
199. Robles, L. A. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1877, Imprenta de Menardo Rivas, 25 de enero, Bogotá, 1877.
200. Rodríguez R., J. E. y W. P. McGreevey Colombia: Comercio Exterior 1835-1962, en Urrutia y Arrubla, 1970.
201. Rodríguez Salazar, O. "Anotaciones al funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada, siglo XVII", Anuario colombiano de historia social y de la cultura, No. 11, Bogotá D.E., 1983.
202. Rodríguez Salazar, O. "El pensamiento económico en la formación del Estado granadino (1780-1830), parte II", Historia Crítica, No. 3, enero-junio, Bogotá D.E., 1990, pp. 107-117.
203. Rodríguez Salazar, O. "La política Económica: Del liberalismo Económico a la Unificación política Formal: 1861-1904", 1986b, en Rodríguez, comp., 1986.
204. Rodríguez Salazar, O. "Relaciones entre historia y economía. El caso de la fiscalidad", Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura No. 27, Bogotá D.C., 2000.
205. Rodríguez Salazar, O. Efectos de la gran depresión den la industria colombiana, 2ª ed., Edit. La Oveja Negra, Bogotá D.E., 1983.

206. Rodríguez Salazar, O., comp. Estado y Economía en la Constitución de 1886, Edit. Contraloría General de la República, Bogotá D.E., 1986a,
207. Roldan, A. Memoria del Secretario del Hacienda dirigida al Presidente de la Union para el Congreso de 1881, Imprenta de H. Andrade, 31 de diciembre, Bogotá, 1880.
208. Roldan, A. Memoria del Secretario del Hacienda dirigida al Presidente de la Union para el Congreso de 1882, Imprenta de H. Andrade, 31 de diciembre, Bogotá, 1881.
209. Rosales, C. N. Informe del Ministro del Tesoro al Congreso de 1912, Imprenta Nacional, 20 de julio, Bogotá, 1912.
210. Rosales, C. N. Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso de 1913, Imprenta Nacional, 20 de julio, Bogotá, 1913.
211. Rosales, C. N. Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso de 1914, Imprenta Nacional, 20 de julio, Bogotá, 1914.
212. Rousseau, J. J. Discurso sobre la economía política, Trad. José E. Candela, Edit. Tecnos, Col. Clásicos del Pensamiento No. 5, Madrid, 1755.
213. Salgar, J. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento dirigida al Ciudadano Presidente de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1870, Imprenta de Gaitan, 31 de enero, Bogotá, 1870.
214. Salgar, J. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito dirigida al Presidente de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1877, Imprenta de Gaitan, 31 de enero, Bogotá, 1877.
215. Samper, M. “El mensaje presidencial sobre presupuesto, papel-moneda y Banco Nacional”, 1894, Apéndice Documental No. 11 en Rodríguez, comp., 1986.
216. Samper, M. Memoria del Secretario de Hacienda I Fomento al Ciudadano Presidente de la Union, para el Congreso Federal de 1869, 31 de enero, Bogotá, 1869.
217. Sánchez Torres, F. comp. Ensayos de historia monetaria y bancaria en Colombia, Edit. Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria, Santafé de Bogotá D.C., 1994.
218. Santander, F. de P. y V. Azuero. Antología política, Edit. Colcultura, Col. Biblioteca básica colombiana No. 45, Bogotá D.E., 1981.
219. Santander, F. de P. “Informe del Presidente al Congreso”, 1836, en López, comp., Vol. V. 1990.
220. Santander, F. de P. “Mensaje del Presidente de la República de la Nueva Granada al Congreso”, 1837, en López, comp., Vol. V, 1990.
221. Santander, F. de P. “Mensaje que el Vicepresidente de la República dirige al Congreso constituyente de la Nueva Granada”, 1831, en López, comp., Vol. III, 1990.
222. Schulze, H. Estado y Nación en Europa, Trad. Ernest Marcos, Edit. Crítica, Col. La constitución de Europa, Barcelona, 1997.
223. Sierra Mejía, R., ed. El radicalismo colombiano del siglo XIX, Edit. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., 2006.

224. Smith, A. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones, Trad. G. Franco, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1775.
225. Soto, F. Exposición que el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda del Gobierno de la Nueva Granada hace al Congreso Constitucional del año 1833 sobre los negocios de su Departamento, 1833, en López, comp., Vol. III, 1990.
226. Soto, F. Exposición que hace al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1836, el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda, sobre los negocios de su Departamento, 1836, en López, comp., Vol. IV, 1990.
227. Soto, F. Exposición que hace al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1837, el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda, sobre los negocios de su Departamento, 1837, en López, comp., Vol. VI, 1990.
228. Soto, F. Exposición que hace al Congreso Constitucional de la Nueva Granada, en 1834, el Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda, sobre los negocios de su Departamento, marzo, Bogotá, 1834.
229. Soto, F. Memorias sobre el movimiento de resistencia a la dictaduras de Rafael Núñez 1884-1885, Tomos I y II, Edit. Incunables, Bogotá D.E., 1986.
230. Tanzi, V. "The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation (and on the Fiscal Balance) in Developing Countries", International Monetary Fund, Working Paper, WP/88/95, October, Washington D.C., 1988.
231. Tirado Mejía, Á. "El Estado y la política en el siglo XIX" en PROCULTURA Tomo II., 1984.
232. Tirado Mejía, Á. Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia, Edit. Instituto Colombiano de Cultura, Col. Biblioteca Básica Colombiana No. 20, Bogotá D.E., 1976.
233. Tirado Mejía, Á. dir., Nueva Historia de Colombia, Vol. V, Edit. Planeta, Bogotá D.E., 1989.
234. Torres García, G. Historia de la moneda en Colombia, Imprenta del Banco de la República, Bogotá, 1945.
235. Torres, C. A. Memoria del Ministro de Hacienda presentada al Congreso Nacional en su sesión de 1904, Tomo I, Imprenta de La Crónica, Bogotá, 1904.
236. Tovar Pinzón, H. "Tiempos de guerra e inestabilidad: escritos y testimonios para el estudio de la Independencia de Colombia", en Guerrero y Wiesner, comp., 2010.
237. Tovar Zambrano, B. "La economía colombiana, 1886-1922", en Tirado, 1989.
238. Urdaneta, R. y D. Caicedo, "Exposición que el Ministro Secretario de Estado en el Departamento de Guerra y Marina Dirige a la Convención de la Nueva Granada", 1831, en López, comp., Vol. III., 1990.
239. Uribe Angel, M. Geografía General del Estado de Antioquia en Colombia, 2a. ed., Edit. Autores Antioqueños, Vol. 11, Medellín, 1885.
240. Uribe de Hincapié, M. T. y J. M. Álvarez. Raíces del poder regional: el caso antioqueño, Edit. Universidad de Antioquia, Col. Señas de identidad, Medellín., 1998.

241. Urrutia, M. y M. Arrubla, dir. Compendio de estadísticas históricas de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural, Bogotá D.E., 1970.
242. Valencia Llano, A. “La guerra de 1851 en el Cauca”, en Museo Nacional de Colombia, 2001.
243. Vázquez, J. Z. y M. Miño Grijalva. La construcción de las naciones latinoamericanas, 1820-1870, Historia General de América Latina, Vol. VI., Edit. UNESCO-Trotta, Madrid, 2003.
244. Vélez Ramírez, H. “La Regeneración y el Gran Cauca, De la Autonomía Relativa a la Desintegración Territorial, 1860-1910”, en Rodríguez, comp., 1986.
245. Vélez, A. “Exposición que el Ministro Secretario de Estado en el Despacho del Interior y Justicia del Gobierno de la República, presenta a la Convención Granadina de 1831, sobre los negocios de su Departamento”, 1831, en López, comp., Vol. III., 1990.
246. Vélez, A. “Exposición que el Secretario del Interior y Relaciones Exteriores del Gobierno de la Nueva Granada, hace al Congreso Constitucional del año 1833, sobre los negocios de su Departamento”, 1833, en López, comp., Vol. III, 1990.
247. Vélez, J. Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso de 1915, Imprenta Nacional, 20 de julio, Bogotá, 1915.
248. Vergara y Vergara, J. M. Recopilación de leyes y Decretos del Estado Soberano de Cundinamarca, expedidos desde su creación en 1857, hasta 1868, Anotada por Rafael Rocha G. de orden del Poder Ejecutivo del Estado, Imprenta de Gaitán, Bogotá, 1868.
249. Villamizar G., J. M. Memoria del Secretario del Tesoro I Crédito Nacional dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1876, Imprenta de Menardo Rivas, 31 de enero, Bogotá, 1876.
250. Wills, W. “Contribución Directa”, en Deas (1996, Tomo II), 1852b.
251. Wills, W. “Establecimiento de un Banco Nacional en la Nueva Granada” en Deas (1996, Tomo II)., 1852c.
252. Wills, W. “Impuesto directo progresivo” en Deas (1996, Tomo II), 1852.
253. Wilson, H. *Memoria del Secretario del Hacienda I Fomento dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1880*, Bogotá, Imprenta de H. Andrade, 31 de diciembre de 1879.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
1	Juan Santiago Correa	Urbanismo y transporte: el tranvía de Medellín (1919-1950)	2002
2	Álvaro H. Chaves C. y Helmuth Y. Arias G.	Cálculo de la tasa interna de retornos educativos en Colombia	2002
3	Fernando Bernal C.	Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción	2003
4	Sandra L. Guerrero S.	Evaluación de la racionalidad del plan de descontaminación del río Bogotá a partir del análisis de costo mínimo y tasa retributiva	2003
5	Humberto Bernal Castro y Byron Ortega	¿Se ha desarrollado el mercado secundario de acciones colombiano durante el período 1988-2002?	2004
6	Liliana Chicaíza	Valoración de primas de reaseguro para enfermedades catastróficas utilizando el modelo de Black-Scholes	2005
7	Rosaura Arrieta, Aura García y Elsa Doria	Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del Inat 2004	2005
8	Álvaro H. Chaves C.	Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca	2005
9	Liliana López C. y Fabio F. Moscoso	La eficiencia portuaria colombiana en el contexto latinoamericano y sus efectos en el proceso de negociación con Estados Unidos	2005
10	Andrés F. Giraldo P.	La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía	2005
11	Diego Baracaldo, Paola Garzón y Hernando Vásquez	Crecimiento económico y flujos de inversión extranjera directa	2005
12	Mauricio Pérez Salazar	Mill on Slavery, Property Rights and Paternalism	2006

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
13	Fabio F. Moscoso y Hernando E. Vásquez	Determinantes del comercio intraindustrial en el grupo de los tres	2006
14	Álvaro H. Chaves C.	Desestacionalización de la producción industrial con la metodología X-12 ARIMA	2006
15	Ómar Fernando Arias	El proceso de fluctuación dinámica de la economía colombiana: reconsideraciones teóricas sobre un fenómeno empírico	2006
16	Homero Cuevas	La empresa y los empresarios en la teoría económica	2007
17	Álvaro H. Chaves C.	Ventajas comparativas del sector agropecuario colombiano en el marco de los recientes acuerdos comerciales	2007
18	William Lizarazo M.	La controversia del capital y las comunidades científicas	2007
19	Mario García y Edna Carolina Sastoque	Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander	2007
20	José Gil-Díaz	Ministerio de Finanzas: funciones, organización y reforma	2007
21	Mauricio Pérez Salazar	Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana desde la vigencia de la Carta Política de 1991 hasta 2003	2007
22	Mauricio Rubio y Daniel Vaughan	Análisis de series de tiempo del secuestro en Colombia	2007
23	Luis Felipe Camacho	Reflexiones de economía política: la justicia social en la obra de León Walras	2008
24	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la intervención urbanística estatal	2008
25	Mauricio Rubio	Palomas y Sankis. Prostitución adolescente en República Dominicana	2008
26	Helmuth Yesid Arias Gómez	La descentralización en Colombia y las autonomías en España	2009

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
27	Andrés Mauricio Vargas P. y Camilo Rivera Pérez	Controles a la entrada de capitales y volatilidad de la tasa de cambio: ¿daño colateral? La experiencia colombiana	2009
28	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá	2009
29	Álvaro Hernando Chaves Castro	Dinámica de la inflación en Colombia: un análisis empírico a partir de la curva de Phillips neokeynesiana (NKPC)	2010
30	Diliana Vanessa Cediel Sánchez	Determinantes del recaudo tributario en los municipios del departamento de Cundinamarca	2010
31	Óscar A. Alfonso R.	Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales	2010
32	Mauricio Rubio	Entre la informalidad y el formalismo. La acción de tutela en Colombia	2011
33	Óscar A. Alfonso R.	La geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia	2011
34	Yasmín L. Durán B.	Impacto impositivo en las decisiones de inversión y armonización tributaria. Caso de estudio: la unión europea	2011
35	Ernesto Cárdenas y Jaime Lozano	Economía experimental: una medición de confianza y confiabilidad	2011
36	Helmuth Arias Gómez	Tendencias de la industria regional	2011
37	Mauricio Rubio	Los sospechosos secuestros de la delincuencia común en Colombia, 1990-2003	2011
38	Isidro Hernández Rodríguez	Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920	2011