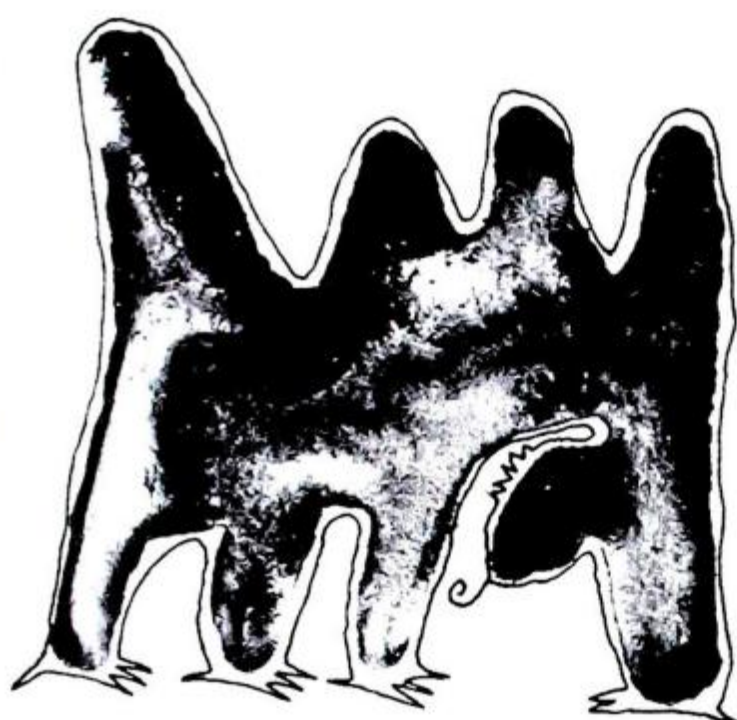


un mejor tratamiento del contexto histórico en que se desarrollaron.



La interpretación del significado de la Regeneración es particularmente pobre. Así mismo, la preocupación de Caro con el tema del orden, central en el llamado proyecto regenerador, no adquiere en el análisis el valor que amerita, como tampoco alcanza a percibirse su dimensión histórica. Tampoco parece muy acertado adscribir el programa de Núñez y Caro a una estrategia de "la clase dominante latifundista". Menos acertado aún es Valencia Villa cuando afirma que "desde 1886 el presidente en Colombia es casi la totalidad del Estado. Es un rey sin corona". El concepto de "monarquía electiva" es inapropiado, no sólo para entender el pensamiento de Caro, sino también para apreciar la tradicional fragilidad del poder en un país más bien caracterizado por la fragmentación. A pesar de sus intenciones, la Constitución de 1886 no resolvió el problema de la unidad nacional, como bien lo demostró la separación de Panamá. La guerra civil de 1895 y la más desastrosa de los Mil Días comprobaron repetidamente la precariedad del orden. El poder efectivo de los congresistas, casi todos políticos de provincia —hasta ahora generalmente inadvertido por los historiadores— determinó que la centralización del poder se ejerciera bajo muchas condiciones, compromisos y hasta controles.

Al pasar de la interpretación de los textos a los acontecimientos, Alejandro Valencia Villa no alcanza, pues, a superar muchos de los lugares comu-

nes de la historiografía dominante en los últimos decenios, que, en realidad, ha avanzado muy poco en la comprensión de este período de la historia política nacional. Es justo reconocer, sin embargo, que son los textos y no los acontecimientos los que orientan la obra de Valencia Villa. En este sentido, *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro* es un aporte significativo al descuidado campo de nuestra historia intelectual y jurídica. Las secciones que dedica al análisis de los proyectos de constitución discutidos en el consejo de delegatarios y a los debates que allí se dieron sobre las bases de la reforma constitucional, son particularmente interesantes. El Diario Oficial le sirvió a Valencia Villa para seguir las intervenciones de los delegatarios más destacados: José D. Ospina Camacho, Carlos Calderón Reyes y, por sobre todos, José María Samper y Miguel Antonio Caro, quienes protagonizaron los más acalorados enfrentamientos. La influencia de Caro fue decisiva en la reforma de 1886, como ha sido tradicionalmente reconocido. Pero los resultados no fueron obra de sus dictámenes. Ni Caro pudo imponer siempre sus criterios. Las disposiciones restrictivas al voto defendidas por José María Samper, por ejemplo, que contrastaban con la ingeniosa argumentación de Caro respecto del sufragio universal, fueron finalmente las adoptadas por la Constitución de 1886.

Si en el consejo de delegatarios sobresalió por su dominio intelectual, su poder se consolidó a través de su mismo ejercicio al lado de Núñez y, posteriormente, al frente de la presidencia del país. La forma expedita como Caro reasumió el ejecutivo desde Sopó en 1896, tras haberlo dejado cinco días antes en manos del general Guillermo Quintero Calderón, quien llamó a colaborar a sus opositores, demuestra el grado de influencia que Caro conservaba sobre la política colombiana. Meses más tarde, sin embargo, el Congreso daba claras muestras de distanciarse del ejecutivo, mientras arreciaba la oposición de la prensa contra las posibilidades de la reelección de Caro. Aunque, según observadores contemporáneos, como Julio H. Palacio, Caro no aspiraba a la

reelección, tal parece que el manejo de la sucesión presidencial estuvo lejos de obedecer a sus deseos, mucho menos a su arbitrio exclusivo. A pesar del poder que logró alcanzar, Caro no escapó a una tradición de la política colombiana. Bolívar abandonó a Bogotá humillado por un ambiente hostil que desconocía su autoridad. Años más tarde, Santander aceptaba el resultado electoral y les entregaba el poder a sus opositores.

El grado de poder que ejerció Caro, las limitaciones a que se vio enfrentado, y las formas de su ejercicio, merecen aún más serias consideraciones. La política colombiana, como lo ha expresado Malcolm Deas en un ensayo en que analiza las fuentes del poder de Caro y sus contemporáneos, ha contenido desde sus comienzos un "fuerte elemento ideológico y pedagógico". La edición de los *Escritos políticos* de Caro, realizada por Carlos Valderrama Andrade, y la monografía de Alejandro Valencia Villa motivan nuevas reflexiones sobre éstos, como sobre muchos otros aspectos de la historia política nacional que está aún por cautivar la pasión de nuestra historiografía moderna.

EDUARDO POSADA CARBÓ

## Quién ha pagado el Estado

**Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900**

Luis Fernando López Garavito

Banco de la República, Santafé de Bogotá, 1992.

Desde la publicación de la *Historia económica y estadística de la hacienda nacional* de don Aníbal Galindo, en 1874, no se había escrito en el país una retrospectiva completa de nuestras instituciones hacendísticas. El doctor Luis Fernando López Garavito, con su reciente libro *Historia de la hacienda*

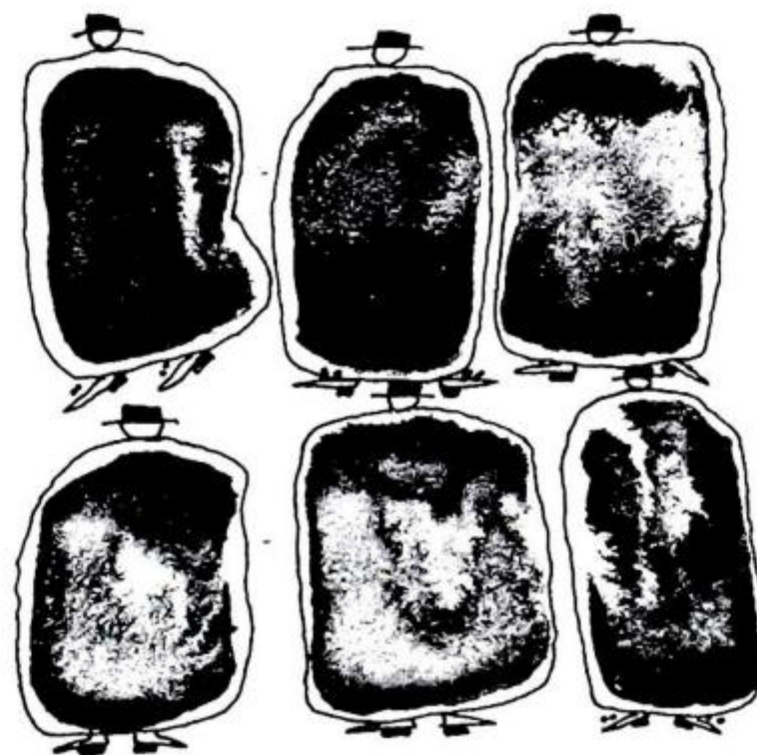
y *el tesoro en Colombia. 1821-1900* (colección bibliográfica, Banco de la República) llena este vacío, en lo que al siglo XIX se refiere.

No es aventurado afirmar que la expresión más veraz de la evolución económica de un país es la que aparece reflejada en la historia de sus instituciones fiscales. Este postulado se cumple a cabalidad con la oportuna publicación de este libro del profesor López Garavito, que tiene un mérito especial que quisiera destacar desde un comienzo: cada cambio de importancia en las instituciones fiscales aparece enmarcado dentro de los correspondientes contextos políticos que vivía el país a lo largo del siglo XIX. Esto hace de este libro un documento de trabajo especialmente valioso, puesto que constituye una revisión ordenada y sincronizada de lo que fue la evolución política del país en el tormentoso siglo XIX, y la influencia que cada uno de aquellos acontecimientos tuvo en la formación de nuestra hacienda pública.

El siglo XIX estuvo marcado por una constante hacendística: la excesiva dependencia, en los ingresos del Estado, de los impuestos indirectos, en especial de la renta de aduanas. Por eso no sorprende encontrar relatados en este libro los incesantes pero infructuosos esfuerzos de muchos de los hacendistas del siglo pasado por implantar una base de tributación directa en las rentas fiscales del país, que le diera más estabilidad al presupuesto nacional y que lo hicieran menos dependiente de los altibajos de las cotizaciones de nuestros principales productos de exportación, o de los bruscos cambios del comercio internacional generados por las frecuentes guerras civiles de la pasada centuria.

A lo largo de este libro podemos encontrar valiosos testimonios sobre los esfuerzos que hicieron hacendistas como Castillo Rada, Salvador Camacho Roldán y Manuel Murillo Toro para implantar el impuesto a la renta en Colombia. Todos aquellos intentos fracasaron, o tuvieron un efecto insignificante, quizá porque el país aún no estaba maduro —como no lo estaban entonces la mayoría de los países del mundo— para establecer un impuesto a la renta universal y progresivo. Esta evolución apenas pudo afianzarse en

los primeros decenios del siglo XX, gracias a la autoridad y a la labor pedagógica de Esteban Jaramillo, y logró establecerse con rasgos definitivos únicamente a partir de la reforma tributaria de 1935. Por eso en el libro de López Garavito aparece un hilo conductor preponderante: la lucha incesante que libraron los hacendistas del siglo XIX para depender menos del impuesto a la aduana, y de otros impuestos indirectos como el de la sal, y el esfuerzo siempre infructuoso por implantar una estructura de tributación directa más sólida. Pero la tributación directa se enfrentó en el siglo XIX no sólo a dificultades políticas. También se vio limitada por dificultades de carácter técnico. Por ejemplo, la carencia de un catastro técnicamente elaborado constituyó una limitante infranqueable para implantar una tributación directa, técnicamente diseñada, sobre la propiedad raíz.



Resulta también interesante subrayar cómo en el siglo XIX encontramos permanentemente, y tal como lo ilustra López Garavito en varios apartes de su libro, el problema de las rentas atadas o rentas de destinación específica, que serían también una dificultad permanente de las finanzas del siglo XX, hasta cuando este tipo de rentas fue prohibido por la Constitución de 1991. "El secretario de Hacienda de 1870 demostraba cómo sólo de un 15,6% del total de ingresos se podía disponer libremente como rentas libres de compromisos asumidos de manera específica". Esta tendencia de las finanzas públicas colombianas, que, como se observa, viene desde el siglo

XIX, le ha restado mucha flexibilidad al proceso de asignación del gasto público por parte del ejecutivo y del Congreso en el momento de establecer las prioridades presupuestales, pues gran parte de los recaudos vienen amarrados a una finalidad preestablecida de gasto, en desarrollo de leyes anteriores. Esta es, desde luego, como ya se ha dicho, una innovación de evidente importancia hacendística en la reforma constitucional de 1991.

Una hipótesis de bastante interés histórico que expone el doctor López Garavito es la de cuestionar la que se conoce como "descolonización" de las rentas nacionales, que se llevó a efecto durante el período radical de mediados del siglo pasado. Esa época, en la que se eliminaron gran número de las rentas que venían desde la colonia, y muy especialmente la del tabaco, y en la que al mismo tiempo se descentralizó una porción considerable de los ingresos nacionales hacia las provincias, había sido presentada como paradigma de sabiduría fiscal por la historia convencional. Se recordará que historiadores como Luis Eduardo Nieto aplaudieron siempre estas medidas de la época radical como una de las revoluciones económicas de mayor trascendencia en la historia del país. Si bien López Garavito coincide en que estas medidas de los gobiernos radicales contribuyeron a modernizar la mentalidad económica colombiana, anota un punto que hasta ahora no se había subrayado con el necesario énfasis, a saber: que las rentas que sacrificaron los gobiernos radicales no fueron compensadas con otras nuevas, de donde puede provenir parte de los abultados desajustes fiscales que caracterizaron la última mitad del siglo XIX. "La desaparición de rentas fiscales en 1851 por el proceso de descolonización y descentralización fue criticado en años posteriores por los secretarios de hacienda que se sucedieron en este cargo. Productos de aguardiente, gravamen de caminos, diezmos, hipotecas, registros, quintos de función y monopolio del tabaco habían desaparecido por la descentralización de rentas y la autorización a las provincias para expedir sus propios presupuestos de ingresos y gastos, así como por la política descolonizadora propia

del siglo de las luces. Esta realidad unida al peso enorme de la deuda definía una situación deficitaria permanente", concluye López Garavito.

Otro aspecto de interés subrayado por el autor y asociado a anteriores investigaciones suyas, es el papel preponderante que desempeñó la venta de baldíos en el financiamiento presupuestal del siglo XIX. La tesis central de López Garavito es la de que este instrumento fiscal se utilizó en exceso en el siglo pasado, y que gran parte de la concentración de la propiedad rural del país proviene de ese fenómeno. Solamente desde el siglo XX, cuando leyes como la 200 de 1936 reiteran la función social que debe tener la propiedad, comienza a remediarse parcialmente el profundo desajuste en la tenencia de la tierra que encuentra sus raíces en la forma excesiva como se vendieron baldíos a lo largo del siglo XIX.

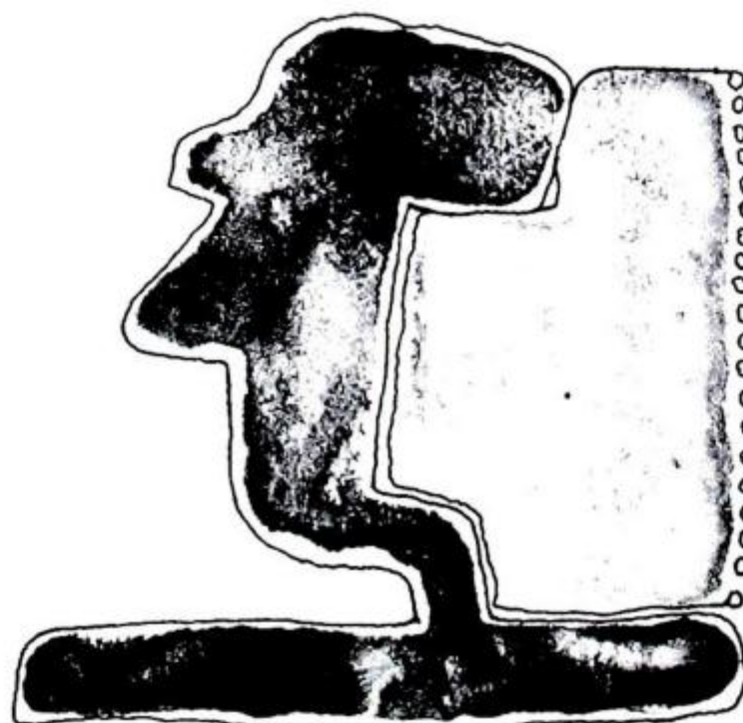
El libro de López Garavito es también de inmensa utilidad para entender algunas instituciones modernas de las finanzas públicas. No solamente en aspectos institucionales de la Tesorería y del ministerio de Hacienda, en cuyo desarrollo organizacional se detiene con especial esmero el autor, sino en algunas otras que han venido a encontrar remedio a través de reformas constitucionales. Tal es el caso de las rentas de destinación específica, a cuya prohibición en 1991 nos hemos ya referido. Igual acontece con la restricción a la iniciativa del gasto público parlamentario que introdujo la reforma constitucional de 1945. Quien desee entender cabalmente por qué el constituyente del año 1945 reservó para el ejecutivo la iniciativa en materia de gasto público encontrará a lo largo de este libro infinidad de elocuentes ejemplos sobre el desorden presupuestal que la carencia de esta prohibición generó en el siglo XIX.

Desde luego, el siglo XIX está marcado por una impronta fiscal: el agobiante peso de la deuda externa que devoraba más del 50% de los gastos presupuestales que se ejecutaban en promedio en aquella época. Salvo un breve período que el autor sitúa en el gobierno de don Manuel Murillo Toro (1872-1874) y en el de don Santiago Pérez (1874-1876), períodos estos que coinciden con un

fugaz auge del comercio exterior del país antes del derrumbe definitivo al fin del siglo, el país nunca pudo tener un servicio normal de su deuda externa en el siglo pasado. Sin embargo, son notables los permanentes esfuerzos, aunque normalmente sin resultados positivos, que hicieron siempre todos los hacendistas de la época para procurar honrar las obligaciones internacionales de Colombia.

Es de desear que el doctor López Garavito continúe su encomiable esfuerzo escribiendo la historia de la hacienda y del tesoro colombianos en el siglo XX. Su experiencia en el ministerio de Hacienda y en la Tesorería general de la nación lo califican ampliamente para cumplir esta tarea. Este libro es, además, un vivo testimonio de la importancia que tienen las memorias de los ministros de Hacienda y del Tesoro como material de apoyo para el historiador económico. López Garavito trabaja básicamente a partir de estas fuentes documentales, de muy difícil consulta hoy en día en Colombia. El Banco de la República ha iniciado recientemente la reedición de grandes memorias de hacienda, empezando por las de Esteban Jaramillo, Francisco de Paula Pérez y Carlos Lleras Restrepo. Este libro constituye un excelente argumento para que el Banco de la República continúe con esta importante tarea de reedición.

JUAN CAMILO RESTREPO



## Posiciones posmodernas

La filosofía del derecho en la posmodernidad (traducción de Luis Villar Borda)

Arthur Kaufmann

Editorial Temis, Santafé de Bogotá, 1992, 89 págs.

Esta monografía jurídica está tejida por cinco hilos plateados que le sirven de columna vertebral, una conclusión y un epílogo, que se incluyó en la segunda edición en lengua germana en el año 1991.

El mismo título de la monografía —*Filosofía del derecho en la posmodernidad*— tiene musicalidad y es muy llamativo, pues la mayoría de los intelectuales de fin de siglo están debatiendo los conceptos tanto de 'modernidad' como de 'posmodernidad', que han cautivado a más de uno. El final de la edad moderna, la época de la cibernética, el cambio paradigmático de lo moderno a lo posmoderno, el eterno retorno del irracionalismo y el renacimiento del derecho natural en la posguerra, conforman la segunda parte de este libro, que el profesor Kaufmann ha denominado "Cambio de época". En este segundo capítulo se palpa nerviosamente la angustia terrible que transmite el autor, por la arremetida del malestar ante lo moderno y especialmente frente a la ilustración.

La Razón, esa diosa responsable de promesas y sufrimientos humanos, ha convertido a la modernidad en sujeto de su propio agotamiento. Las astucias de la razón han logrado superar distintas acusaciones desde diversos ángulos teóricos; mas hoy, visto el panorama tan devastador del mismo sujeto, éste se encuentra ante esa acusación que no debemos despreciar, según el consejo del profesor Kaufmann, pues con la pérdida del sentido se ha inaugurado la era del vacío y la incertidumbre infinita, clave del planteamiento posmoderno en su recusación a la modernidad: "es el cargo decisivo de lo posmoderno contra lo moderno, consiste en que se ha demostrado que es incapaz de dar respuestas a los interrogantes que