

Las finanzas de la “Gran Colombia”

José Joaquín Pinto Bernal*

Introducción

La historiografía ha acuñado el término de “Gran Colombia” para designar la unión de la Capitanía de Venezuela, La Audiencia de Quito y el Virreinato de la Nueva Granada bajo un solo gobierno republicano, la cual se efectuó por vía legal gracias a la constitución proclamada en Angostura en 1819 y se consolidaría de hecho solo en 1822 tras la liberación total de los puertos venezolanos y colombianos en el Océano Atlántico, la anexión de Panamá y de los territorios de la Audiencia del Sur. Sin embargo, en estricto sentido, ningún documento registra el nombre de la nueva entidad como “Gran Colombia” sino como República de Colombia, la distinción se hace con el fin de no confundirla con la República proclamada tras la Constitución de 1886.

La República de Colombia se mantuvo hasta 1830, año en el cual los departamentos de Apure, Zulia, Venezuela y Orinoco deciden constituirse como República independiente, tal y como lo hacen los de Guayaquil, Azuay y Ecuador. Las razones de la finalización de la unidad republicana han sido ampliamente estudiadas, llegando a considerar los factores políticos que generaron la falta de representatividad en legislativo con sede en Bogotá, los desórdenes públicos tales como en 1826 en Venezuela y la invasión de Guayaquil por Perú en 1828, como factores centrales del fracaso de la unión.

Otro de los argumentos esgrimidos hace referencia a la inviabilidad en términos fiscales para la constitución de un Estado sólido capaz de controlar la mayor parte del territorio, argumento que desde luego ha de ser tomado con mucho cuidado toda vez que la historiografía elaborada hasta el momento no cuenta con cálculos precisos del ingreso y el egreso de las cajas que componían el sistema fiscal de la República, solo toman en cuenta los datos suministrados por la Secretaría General de Hacienda, más específicamente los cálculos efectuados por José María del Castillo y Rada²²⁵ en sus memorias de Hacienda, datos que según el mismo autor son totalmente incompletos. Más grave aún es considerar que algunos trabajos toman dichos datos para realizar el cálculo del PIB de la República²²⁶, olvidando la sabia recomendación de Carlos

* Universidad Nacional de Colombia. Contacto: jjpintob@unal.edu.co

²²⁵ Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República, 1952, p. 25

²²⁶ En un reciente ejercicio Salomón Kalmanovitz y Edwin López han intentado establecer la tendencia de comportamiento de la economía neogranadina con arreglo a las cifras completas de los ingresos del virreinato entre 1761 y 1800, las cuales fueron magistralmente elaboradas por Adolfo Meisel, las cifras de las memorias de hacienda de José María del Catillo y Rada e Ignacio de Márquez. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que a pesar de que las cifras de Meisel son completas, Kalmanovitz y López no hacen un adecuado cálculo de la producción agrícola al tomar en cuenta los 2/9 pertenecientes al Estado como extraídos de la masa decimal y no del 50% que correspondía a su real distribución, además de asumir la producción minera de las cifras de acuñación de las secas de Bogotá y Popayán, sin tomar en

Marichal²²⁷, para quien a pesar del avance en la elaboración de la cuentas nacionales en México, es preciso no aventurarse a hacer cálculos macroeconómicos con base a dichos datos sino tan solo comprender las magnitudes del Estado para tales épocas.

Es menester primero reconstruir las cuentas nacionales haciendo la historia serial, para posteriormente hacer la historia cuantitativa encajada en los márgenes de las cuentas nacionales, tal como lo manifestaba Pierre Chaunu²²⁸, los historiadores deben tener la suficiente entereza de evitar la tentación de lanzar grandes conclusiones hasta no tener los datos construidos de forma metódica y crítica. Tal es el objetivo fundamental del presente trabajo, dar a conocer las cuentas de ingreso y egreso fiscal de todos y cada uno de los departamentos que componían la “Gran Colombia”, como aporte y pilar de futuras reflexiones.

Para tal fin, se detallará como la historiografía ha abordado la problemática, para posteriormente exponer los cambios en la administración fiscal que se dieron durante el periodo. Acto seguido se analiza el comportamiento de los principales ramos de ingreso y egreso poniendo en evidencia la magnitud del déficit de cada departamento y de la República en su conjunto, hecho que generó la necesidad de recurrir al crédito externo para suplir las necesidades del Estado, tema al cual se dedicará un pequeño apartado.

El estudio de la fiscalidad de la República de Colombia, 1819-1830

La historiografía sobre la dinámica fiscal de la “Gran Colombia” se centra en el análisis de cómo las medidas legislativas se vieron reflejadas en periodos de coyuntura, de esta manera se evidencia la aparición de tres vertientes, la primera de ellas de orden jurídico, la siguiente enmarcada en la historia económica centrada en el análisis de los ciclos y otra preocupada por el pensamiento económico. La primera de ellas presenta la reseña de las principales transformaciones administrativas, destacándose los trabajos de Aníbal Galindo²²⁹, Abel Cruz²³⁰, David Bushnell,²³¹ Jorge Orlando

cuenta que las mismas han de ser contrastadas con los ingresos por conceptos de quintos en las casas de ensaye y fundición, junto a las de azogue. Procedimiento que es repetido con las cifras incompletas presentadas en las memorias de Castillo y Márquez. Ver: Kalmanovitz, Salomón (ed.), *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano/Taurus, 2010. Kalmanovitz, Salomón y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009. Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República. Meisel, Adolfo (2011) “Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800”, *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, número 28, 2011, pp. 1-96

²²⁷ Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 67.

²²⁸ Chaunu, Pierre, *Historia cuantitativa, historia serial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 184-193.

²²⁹ Galindo, Anibal, *Apuntamiento para la historia fiscal y económica de la Nueva Granada*, Bogotá, Incunables, 1984.

²³⁰ Cruz Santos, Abel, “Economía y hacienda pública: de la República unitaria a la economía del medio siglo”, en *Historia extensa de Colombia*, tomo 15, vol. 2, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1965.

²³¹ Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966.

Melo²³², Luis Fernando López Garavito²³³ y Fernando Barriga del Diestro²³⁴. La segunda de estas vertientes, realiza el estudio de cifras fiscales en cortos espacios de tiempo como base para la determinación de los ciclos de la actividad económica, como en los trabajos de Jaramillo, Meisel y Urrutia²³⁵, Kalmanovitz y López²³⁶. Por último, algunos trabajos como los de Juan Camilo Restrepo²³⁷, Arévalo y Rodríguez²³⁸ indagan sobre las ideas políticas y económicas que orientaron la acción de los administradores para la organización del fisco. Tal como lo manifiestan Rodríguez y Arévalo,²³⁹ existe un déficit frente a la construcción de series estadísticas que den cuenta de la dinámica fiscal:

“A diferencia de los estudios en materia monetaria, la historia fiscal desarrollada para el siglo XIX no presenta mayor grado de elaboración a nivel de la cuantificación, en casi ninguno de los trabajos aparecen inferencias estadísticas. Sus fuentes son tomadas generalmente de las Memorias de Hacienda y el Tesoro, de los libros de algunos tratadistas del siglo XIX (Camacho Roldán, Miguel Samper, Aníbal Galindo, entre otros)”²⁴⁰.

Este panorama funesto tuvo amagues de porvenir diáfano gracias a Roberto Junguito, quien en uno de sus más recientes trabajos afirma que:

“El ensayo también contribuye desde el punto de vista estadístico ya que recoge y tabula la información fiscal de rentas y gastos presentada de manera irregular en las Memorias de Hacienda y del Tesoro a lo largo del siglo y estima con base en estas y en el financiamiento por debajo de la línea la verdadera situación fiscal registrada en las diversas épocas. En este sentido cabe destacar que para la elaboración del estudio se utilizaron fuentes primarias como las Memorias de

²³² Melo, Jorge Orlando, *Some Aspects of the Fiscal Policies of the Santander Administration in New Granada, 1832-1837*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1967.

²³³ López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

²³⁴ Barriga del Diestro, Fernando, *Finanzas de nuestra segunda independencia apuntes económicos, financieros y numismáticos*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia/Universidad de los Andes, 2010.

²³⁵ Jaramillo Uribe, Jaime, Meisel, Adolfo y Urrutia, Miguel, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1793-1850”, *Borradores Semanales de Economía*, número 74, 1997.

²³⁶ Kalmanovitz, Salomón y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.

²³⁷ Restrepo, Juan Camilo, *La hacienda pública en la constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

²³⁸ Arévalo Hernández y Oscar Rodríguez Salazar, *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

²³⁹ Rodríguez Salazar, Oscar y Decsi Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, en *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Tovar Zambrano, Bernardo (ed.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 61.

los Secretarios de Hacienda y del Tesoro, así como los escritos de la época, además de la amplia fuente de trabajos publicados²⁴¹.

Sin embargo, el trabajo solo toma en cuenta de nuevo solo las cifras de Castillo y Rada en 1826 y olvida las memorias de hacienda de Alejandro Osorio²⁴² y de Rafael Revenga²⁴³.

Como puede denotarse, los trabajos expuestos hasta aquí fijan su punto de atención en los cambios administrativos sufridos por la hacienda pública, evaluando los impactos de las mismas en términos cuantitativos, con datos insuficientes.

Si bien es cierto se ha avanzado en la clarificación de la estructura administrativa del sistema fiscal a través del estudio de las disposiciones de carácter legislativo, especialmente gracias a los trabajos de Armando Martínez Garnica,²⁴⁴ el campo de estudio de la fiscalidad no ha sido abordado de forma sistemática en aras de la construcción de series estadísticas que den cuenta de la estructura de ingreso y egreso de la República entre 1819-1830, por tanto, sus resultados no pasan de ser una pobre historia institucional, acompañada de estudios deficitarios sobre el impacto de los cambios legislativos con series estadísticas incompletas.

Estructura administrativa de la hacienda pública en Colombia 1819-1830

El análisis de las transformaciones sufridas por la estructura administrativa de la hacienda pública en Colombia es fundamental para la cabal comprensión de la dinámica de ingreso y egreso de la República, toda vez que ilustra el modo de manejar los recursos nacionales en cada jurisdicción y evita el grave error de ignorar la dinámica regional a la hora de estudiar el fisco en momentos de conformación de nuevos Estados. Este periodo se caracteriza por una débil centralización de la información y, consecuentemente, por un escaso control por parte del legislativo y el ejecutivo nacional.

Este fenómeno ha sido estudiado en nuestro contexto por varios trabajos entre los cuales se destaca el de Luis Eduardo López Garavito²⁴⁵ y el de Armando Martínez Garnica,²⁴⁶ quienes elaboran de manera parcial el cuadro general de la administración de la hacienda nacional para el periodo. Sin embargo, la misma no es analizada a fondo, toda vez que no toman en cuenta la dinámica regional, ni proponen herramientas para la explicación de sus transformaciones.

²⁴¹Junguito, Roberto, "Las finanzas públicas en el siglo XIX", en *Economía colombiana del siglo XIX*, Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa Ramírez (eds.), Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 42.

²⁴² Osorio, Alejandro, "Memoria del Ministro de Guerra y Hacienda", *Gaceta de Santafé de Bogotá*, número 25, 1822, pp. 92-94.

²⁴³ Revenga, José Rafael, "A. S. E. El Libertador Presidente de Colombia", *Gaceta de Colombia*, número 386, 1828, pp. 2-3.

²⁴⁴ Martínez Garnica, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

²⁴⁵ López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

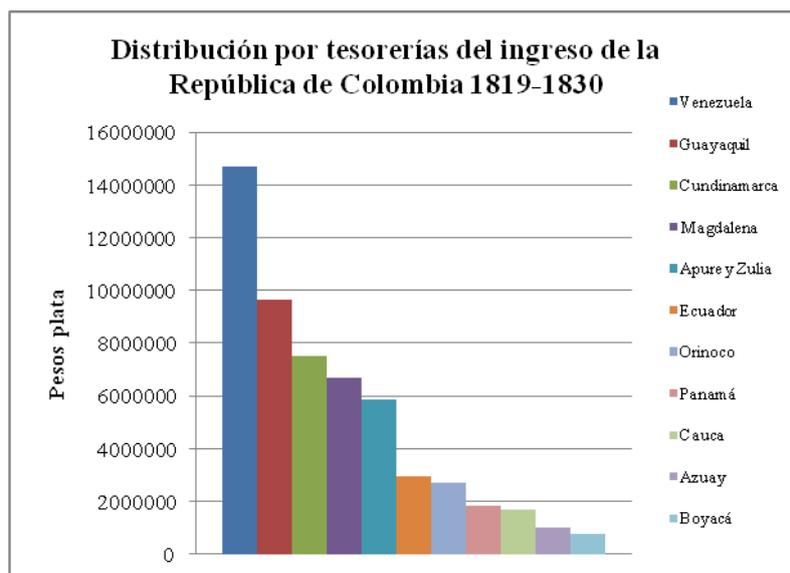
²⁴⁶ Martínez Garnica, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

La organización fiscal presentó un proceso de transformación, pasando del centralismo al federalismo moderado y de éste a la reafirmación de la autonomía regional, no solo como producto de confrontaciones ideológicas en el escenario político y rebeliones en el plano social, sino también condicionado por la dinámica fiscal de cada entorno regional.

Dichas vertientes políticas Centralismo, federalismo moderado y federalismo radical ya se habían manifestado en tempranas etapas, tal como lo demuestra Juan Camilo Restrepo²⁴⁷, quien expone cómo en el Congreso de Cúcuta de 1821 las tres posturas eran discutidas por figuras como José Ignacio de Márquez, quien abogaba por un federalismo moderado matizado por la centralización del régimen de hacienda y la cartera de guerra; Vicente Azuero, quien promulgaba un centralismo transitorio en aras de la consolidación de un sistema de rentas capaz de llevar a buen puerto la campaña de liberación; y Alejandro Osorio, quien defendía las tesis federalistas radicales.

Sin embargo, los proyectos de gobierno se orientaron hacia la separación final del territorio nacional en términos fiscales. Esta situación se vio favorecida por la configuración de regiones autónomas para la manutención de los ejércitos y la burocracia civil a nivel regional, a consecuencia de los escasos recaudos provenientes de unos departamentos —los que eran solventados por la relativa prosperidad de otros—. En efecto, el departamento de Venezuela se convirtió en centro de recaudación y administración de las provincias de su jurisdicción y de los departamentos del Orinoco, Zulia y Apure, toda vez que sumó el 27% del ingreso de la República durante todo el periodo, gracias a los productos de sus aduanas. Por otra parte, Guayaquil se convirtió en la despensa de fondos para Azuay y el departamento de Ecuador, debido a que logró obtener el 17% de los ingresos nacionales. Cundinamarca fue el centro de la administración de fondos frente al Cauca y Boyacá, participando con el 14% del ingreso nacional; mientras que el Magdalena, con el 12% del total ingresado, se hizo cargo de solventar las afujías de la tesorería del departamento del Istmo.

²⁴⁷ Restrepo, Juan Camilo, *La hacienda pública en la constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010, pp. 42-47.



Fuente: Elaboración propia a partir del AGN, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312

Como bien es sabido, estos espacios llegaron a configurarse en tres distintas Repúblicas en 1830, fenómeno que no fue inmediato sino que se prefiguró en términos fiscales en tres momentos:

a) 1819-1824: Periodo de centralismo transitorio en aras de la agrupación de fondos para la culminación de la campaña libertadora, teniendo como eje central Bogotá.

b) 1824-1826: Periodo de federalismo moderado tras la liberación de los puertos y la reconfiguración del orden fiscal, lo que conllevó a un aumento de los ingresos gracias, sobre todo, a los productos de las aduanas.

c) 1826-1830: Periodo de afirmación de la autonomía regional en términos fiscales para la región del nororiente y el sur.

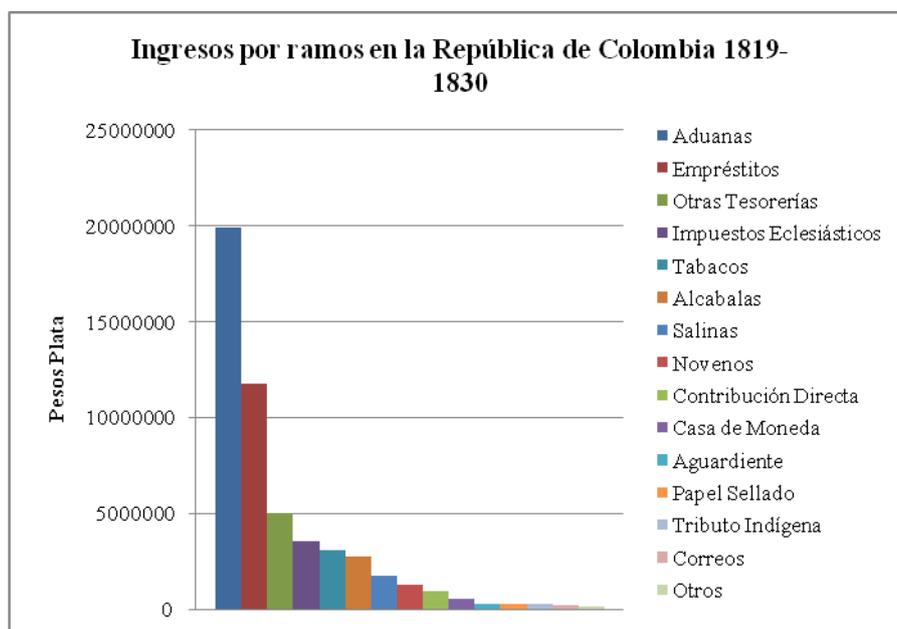
Ingreso, egreso, déficit y deuda regional en la República de Colombia 1819-1830²⁴⁸

El presente apartado se funda en el análisis de las reformas que afectaron los principales ramos de ingreso y egreso de las finanzas de la República, a la luz de los rubros registrados en cada una de las tesorerías departamentales, agrupándolas a nivel regional tal como se estableció en el apartado anterior.

²⁴⁸Todos los cálculos son de elaboración del autor con base a: AGN, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312. Ver anexo estadístico.

Ingresos de la República de Colombia 1819-1830

La exposición de la dinámica de ingreso se hará desglosándolo ramo por ramo y por orden de magnitud en la composición total del ingreso de toda la República, estableciendo los cambios en su recaudación y su comportamiento en cada región, en tal sentido la principal fuente para el sostenimiento del Estado estaba en los recursos aduaneros con el 38% del total recaudado, seguido por los empréstitos internos con el 23%, las remisiones provenientes de tesorerías provinciales con el 10%, los impuestos de orden eclesiástico cedidos al gobierno en forma de préstamos aportaron el 7%, los tabacos importaron el 6% y las alcabalas el 5%.



Fuente: Elaboración propia a partir del AGN, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312

El principal rubro para el mantenimiento del Estado provino de los productos aduaneros de distintas regiones, sumando el 38% del total recaudado, siendo las aduanas de Venezuela las más importantes durante el periodo, seguidas por las del Ecuador y la Nueva Granada (Magdalena y Panamá), fenómeno que implicó una creciente preocupación del legislativo para mantener la estabilidad institucional en su cobro, obligándolo continuamente a revisar las cifras de las alícuotas impositivas del ramo.

En total la tarea de unificación de los derechos aduaneros se desarrolló en tres etapas, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. En 1821²⁴⁹ se unifican los antiguos gravámenes coloniales bajo el cobro de derechos de exportación e importación, régimen que muestra una tendencia a la protección a los estancos estatales estableciendo un alto arancel a la importación del tabaco y prohibiendo la exportación de oro y plata en barra y polvo. Las tasas adoptadas son entre el 5 y 22,5% para las importaciones y para las exportaciones entre el 5 y 15%.
- b. Para 1823²⁵⁰ se endurece el sistema de protección a los estancos prohibiéndose la importación de aguardientes y tabaco, pero se impone un trato preferencial a las importaciones venidas de naciones amigas.
- c. Entre 1824 y 1827 se ubica la última fase en la cual se flexibilizan las tasas de exportación para el estímulo de algunos sectores²⁵¹ eximiendo algunos productos agrícolas²⁵² y dando apertura a nuevos puertos²⁵³.

Estas medidas provocaron impactos diferenciales en cada una de las regiones. El sur mostró estabilidad en la tendencia con ligeros aumentos a partir de 1826 debido a la aplicación de una política más drástica, fenómeno producido por el crecimiento continuo de las exportaciones cacaoteras, las cuales aumentaron el 1,9% anual entre 1778 y 1835²⁵⁴.

Los impactos fueron más sentidos en los departamentos del Norte y Oriente, los cuales vieron disminuir los productos aduaneros tras la aplicación de medidas flexibles en 1821 recuperando sus niveles solo después de 1823 y en 1827 tras la apertura de nuevos puertos.

El siguiente rubro en importancia en los ingresos de la República lo constituyeron los empréstitos internos, los cuales ascendieron al 23% del total devengado. Los empréstitos decretados se convirtieron en el diario acontecer de las finanzas del Estado; tesorerías como las de Orinoco, Azuay y Ecuador los hicieron fundamentales para su manutención. Esta dinámica no solo afectó las tesorerías satélites, sino también se hizo presente en las centrales de ingreso fiscal, como el caso de

²⁴⁹ República de Colombia, "Ley de 28 de septiembre de 1821", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 56-58.

²⁵⁰ República de Colombia, "Ley de 5 de agosto de 1823", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 262-264.

²⁵¹ República de Colombia, "Ley del 10 de Julio de 1824", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 329.

²⁵² República de Colombia, "Ley del 13 de marzo de 1826", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo II: 1825-1826, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 204.

²⁵³ República de Colombia, "Decreto de 9 de marzo de 1827", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 71.

²⁵⁴ Hamerly, Michael, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1973, p.122.

Cundinamarca, donde aproximadamente el 30% del ingreso vino vía prestamos de particulares.

Durante los años corridos entre 1819 y 1822 los ingresos por este concepto sufren un constante incremento, para luego ir decayendo un 9% entre 1823 y 1824, debido a los atrasos por pagos, dicha dinámica fue corregida por la aplicación de los fondos del empréstito extranjero para el pago de deuda interna, lo cual permitió restablecer la confianza de los prestamistas, registrándose un incremento del 12% entre 1824 y 1825. Esta tendencia fue momentánea como consecuencia de la quiebra de la casa prestamista inglesa en 1826, lo que hizo decrecer los prestamos internos en un 19% hasta 1827, año en el que se presenta una leve recuperación resultado de la decisión de decretar préstamos forzosos por parte del ejecutivo. Esta medida, al poco tiempo, resultó contraproducente, generando una caída del 10% de los ingresos en el ramo, debido a la decisión de cesar los pagos de deuda interna en 1828.

El tercer rubro en importancia lo constituyeron las remisiones de productos de las tesorerías provinciales y los suplementos de las tesorerías más prosperas (Cundinamarca, Guayaquil, Venezuela y Magdalena) a sus satélites, situándose en el 10% del total recaudado. Las tendencias obedecen a la dinámica de los ingresos vía empréstitos y aduanas en las tesorerías principales. Es así como el gran incremento registrado entre los años 1821 y 1822 se debe a la anexión a la República de los territorios recién liberados, y la disminución presentada entre 1823 y 1824 es producto del deterioro de los ingresos aduaneros y vía empréstitos. Por esta razón, las tesorerías centrales se vieron imposibilitadas para la remisión de fondos a las subalternas, así como el incremento de 9% registrado el año siguiente, es producto de la remisión de fondos del empréstito extranjero a los departamentos. Es claro que, a partir de allí, los ingresos vía otras tesorerías iniciaron una constante espiral de descenso para jamás recuperar los picos de 1824 y 1825, hecho que concuerda con la aparición de fenómenos de desorden social y político en pro del manejo autónomo de los destinos provinciales. Precisamente estos desordenes fueron constantes desde 1826 hasta la total separación de la República en 1830.

Los impuestos eclesiásticos provenientes de la masa decimal, de la misma forma que los ingresos registrados por otras tesorerías, importaron el 10% de la recaudación total. De allí que, tan pronto como las fuerzas patriotas se hicieron al control del territorio y pudieron conformar cuadros burocráticos administrativos en distintos lugares, se inició un proceso de restablecimiento de los juzgados recolectores de diezmos manteniendo su antigua distribución.

En noviembre de 1819²⁵⁵ se toma la determinación de mantener las juntas de diezmos encargadas de su recolección y distribución, teniendo la obligación de remitir los 2 novenos del Estado y el total de las vacantes mayores y menores de orden eclesiástico, a la tesorería de su jurisdicción. Solo hasta el año de 1824²⁵⁶ se establecen

²⁵⁵ Osorio Racines, Felipe, *Decretos de 1819 a 1821*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 42-55.

²⁵⁶ República de Colombia, "Decreto 19 de mayo de 1824", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 294.

cambios en las tasa de liquidación, decretándose la exenciones del cobro a las plantaciones de cacao durante 10 años, a las de café durante 7 años y a las de añil durante 4 años. Estas disposiciones se mantuvieron durante todo el periodo. Cabe reseñar que aparte de los 2 novenos pertenecientes al Estado, el gobierno dispuso del restante de los diezmos cómo producto del mantenimiento del regio patronato, a raíz de que el clero dio sus fondos como prestamos, en aras de la consolidación de la deuda pública. Tanto los novenos del Estado cómo los demás impuestos eclesiásticos presentaron una constante al alza durante el periodo, ya que hubo estabilidad institucional en este ramo y una paulatina aunque deficiente, recuperación del sector agrario tras la guerra de liberación.

Las alcabalas con un 5% del total del ingreso se constituyeron en el siguiente ramo en importancia; esto a pesar de que fueron reformadas drásticamente —ya que a partir de 1821²⁵⁷ se eliminó su cobro para el tráfico interprovincial de productos nacionales, y fue rebajado a un 2,5% el valor de la exacción para el traspaso de bienes raíces y para el tráfico interno de mercancías importadas—. Según el legislativo, las barreras al comercio interno imposibilitaban el desarrollo económico al no generar incentivos a la producción, debido a los elevados costos de transacción y a la inexistencia del mercado interno. Por tanto, eliminaron la alcabala y en su lugar instauraron la contribución directa, la cual fracasó. Ante ello, en 1828 se restablece la antigua carga, establecida en un 15% sobre el valor de las mercancías.²⁵⁸

Este rubro manifestó una tendencia creciente, a la par de los derechos aduaneros, y respondió al aumento de las importaciones entre 1822 y 1827. Tras su restablecimiento, siguió con una tendencia de crecimiento del 5%, la cual no es generalizada debido a que el éxito en el restablecimiento solo se dio en el oriente; la región sur y centro mostraron deterioro y el norte un mediocre mejoramiento.

Sin lugar a dudas el tabaco se convirtió en el principal estanco del Estado generando importantes ingresos en el Magdalena, Venezuela, Guayaquil, Cundinamarca, Boyacá, Cauca y Panamá, los cuales suman 6% de los ingresos totales de la República. La tendencia muestra un leve crecimiento manifiesto entre 1822 y mediados de junio de 1827, para a partir de allí llegar a su pico más alto registrando un crecimiento del 7% frente al citado 1822. Este fenómeno se ha interpretado como producto de la aplicación de los fondos del empréstito de 1824 en el fomento de la industria (lo cual es falso como se podrá ver en el siguiente apartado), el crecimiento estaría jalonado por la determinación de reorganizar la renta a través del establecimiento de nuevos estancos y distritos de siembra, así como a la eliminación de la administración directa y establecer su arrendamiento.

Las salinas se constituyeron en el segundo monopolio más importante de la República, sumando el 3% de los ingresos nacionales durante todo el periodo. Este

²⁵⁷ República de Colombia, “Ley de 5 de Octubre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 89-90.

²⁵⁸ República de Colombia, “Circular del 28 de agosto de 1828”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 419.

fenómeno fue el efecto directo de los buenos rendimientos de su producción en el Orinoco y Venezuela, pero sobre todo, a la explotación de las ricas salinas presentes en el departamento de Boyacá y Cundinamarca. A la par de ello, se evidencia el impacto positivo que en las mismas produjo la determinación de llevar a cabo su administración vía arrendamiento a partir de 1823, lo cual evitó la tendencia decreciente anterior, producida gracias a que los rendimientos de las mismas eran usados indiscriminadamente para el pago de sueldos atrasados a la burocracia civil y al cuerpo de milicias, mostrando una tendencia de crecimiento del 12% anual.

Como es evidente, las cifras muestran una creciente dependencia de los ingresos aduaneros y de los recursos provenientes de empréstitos internos, fondos que permitieron una regionalización con base a la circulación del excedente fiscal. En efecto, la región norte (con Magdalena como principal y Panamá como satélite); la región ororiental (con Venezuela como principal y Zulia, Apure y el Orinoco como subalternas) y la región sur (con Guayaquil como principal, y Azuay y Ecuador como subalternas) fincaron su base tributaria en los productos de las aduanas, mientras que la región central (Cundinamarca como principal, y Cauca y Boyacá subalternas) dependió de los empréstitos provenientes de Bogotá.

A la par de este proceso de regionalización —que produjo, con el tiempo, la separación en términos administrativos y en el plano fiscal de varias regiones y posteriormente la conformación de tres Repúblicas independientes— la dinámica de ingreso puso en evidencia la inviabilidad de la realización de la reforma fiscal moderna en el contexto colombiano, por lo tanto, la base de tributación de la República entre 1819 y 1830 siguió siendo muy similar a la del periodo colonial.

La promoción de la producción agrícola flexibilizando las tasas de exportación, endureciendo la importación de los mismos bienes y eliminando las barreras a los productos manufacturados de otras latitudes, dejaba sin piso la principal fuente de recursos del Estado. Este hecho se comprobó con la reducción de los ingresos aduaneros entre 1822 y 1823; también se evidenció con la reducción de la base de imposición de las alcabalas a favor de la consolidación del mercado interno, debido a que su sustituto, la contribución directa, no logró los resultados esperados. De igual forma, toda medida en pro de la eliminación del diezmo en aras del desmonte del regio patronato y la separación de Iglesia y Estado también fue infructuosa.

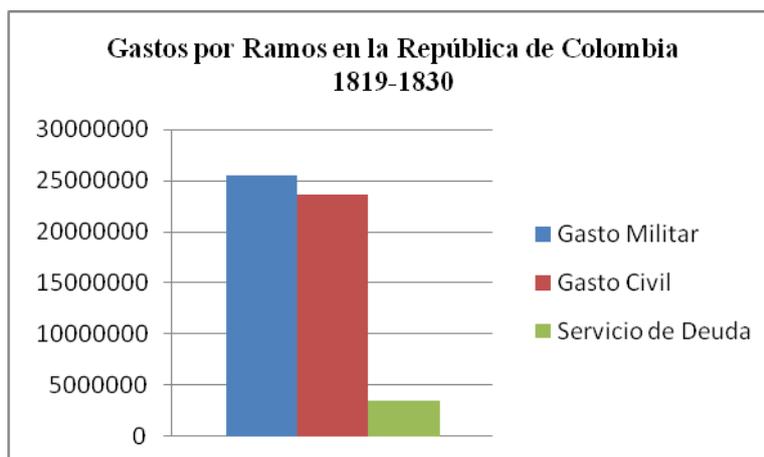
Igualmente, el proyecto de desmonte de los estancos fracasó en el único renglón en el que se intentó establecer la medida: los aguardientes. El fracaso llevó a su restablecimiento; los restantes monopolios siguieron su curso, de la misma forma que ocurría en la Colonia, con excepción de la generalización de la administración particular en la producción de sal y tabaco. En tal sentido, la promoción para la libre inversión en dichas industrias también se vio frenada. Igual suerte corrió la experiencia de la eliminación del tributo indígena; aunque su finalidad fue la liberación de la mano de obra, la misma privó al erario de un rubro significativo, razón por la cual este fue restablecido en 1828, con pésimos resultados.

En este contexto, se puede afirmar que los proyectos de modernizar la concepción de la hacienda pública en Colombia fueron incompletos, toda vez que orientaban su acción a minimizar la intervención estatal en la economía en pro del

desarrollo, pero no tomaban en cuenta que dichas medidas debían estar acompañadas de la reducción tajante de la burocracia civil y el ejército, tareas que no se cumplieron debido a la ampliación de los territorios a administrar tras la unión de Apure, Orinoco, Zulia, Venezuela, Panamá, Guayaquil, Azuay y Ecuador a la República en 1822 y a la prolongación de la confrontación armada hasta 1824.

Egreso, déficit y deuda en la República de Colombia 1819-1830

El total del gasto de la República sumó 52.558.774 pesos, el cual registró un crecimiento anual promedio del 11% en todo el periodo estudiado, presentándose un crecimiento extraordinario entre 1821 y 1822, debido a la anexión de los nuevos territorios a la República y la consecuente carga que los mismo implicaban, al ser menester la imposición de cuadros administrativos y militares. Simultáneamente se deben sumar los fondos invertidos a partir de la fecha para la consolidación de la campaña del sur. Las cifras muestran una tendencia al alza desde 1825, ante la necesidad de mantener un pie de fuerza numeroso que hiera frente en distintas provincias a las rebeliones constantes que se manifiestan a partir de 1826.



Cabe anotar que la distribución departamental del gasto concuerda con la distribución del ingreso, toda vez que el departamento de Venezuela y Guayaquil suman cada uno el 18% del gasto total durante todo el periodo, y Cundinamarca y Magdalena el 16% cada uno. Esto reafirma la misma dinámica de regionalización, no solo con base al ingreso, sino también con arreglo a los gastos estatales.

El principal ramo de egreso lo constituyó la inversión en milicia, la cual registró el 48% de la totalidad del gasto. La curva registra una tendencia de crecimiento anual del 19%. Para el año de 1822 se registra el pico más alto del periodo comprendido entre este año y 1824, debido a la inversión en la campaña del sur. A partir de allí se evidencia una ininterrumpida tendencia al alza, que encuentra explicación en las distintas rebeliones que se suscitan a nivel provincial.

La tesorería departamental de Venezuela registra el 29% del gasto militar nacional, tendencia que, por la consolidación de la campaña de liberación, muestra un elevado margen para 1822; esta cifra disminuye tras la cesación de la confrontación, pero retoma su tendencia creciente a partir de 1826, tras la rebelión de Páez y la consecuente necesidad de mantener un pie de fuerza elevado en dicho territorio. Guayaquil comporta el 27% del total del egreso en la cartera de guerra, tendencia que muestra la mayor inversión en la guerra contra el dominio español, registrando un leve crecimiento en 1828 después de la invasión de Perú. Magdalena registra el 15% con picos elevados en 1822, gracias a su apoyo a la campaña venezolana, y Cundinamarca registra el 12% por su respaldo a los distintos cuerpos de milicia, bien sea en confrontación contra España o en la eliminación de revueltas.

El gasto de la lista civil ocupó el segundo reglón de los egresos nacionales con el 45% del total. La tendencia muestra un elevado crecimiento en 1822 debido a los nuevos gobiernos provinciales instaurados en los departamentos liberados; la misma decrece y se estabiliza entre 1823 y 1826 producto de la aplicación de los fondos del empréstito para cubrir los sueldos de los administradores públicos, y a partir de allí, se inicia un constante crecimiento, el cual se ubicó en el orden del 14% anual.

La tesorería que manifestó el mayor gasto civil es la de Cundinamarca, con el 18% del total, al ser la sede del gobierno central. La tendencia muestra un constante crecimiento a partir de 1824, una vez se lleva a cabo la ampliación de las dependencias de los ministerios y se paga la manutención del Congreso. Esta dinámica no pudo ser frenada por las medidas implementadas por Bolívar en 1828 para la reducción del gobierno central. Por su parte, la Tesorería del Magdalena registró el 17% del total del gasto civil, toda vez que fue la fuente de recursos del Congreso de Panamá en 1826.

El único rubro que mostró una tendencia a la baja fue el de servicio de deuda, el cual significó el 7% del total del egreso. La curva muestra solo un pico importante, el cual se registra en el primer semestre de 1824 y el segundo de 1825, consecuencia de la aplicación de los fondos del empréstito extranjero en el pago de deuda interna. Luego de ello vuelve a su nivel normal, para desplomarse en 1827 tras la suspensión de los pagos por determinación del ejecutivo. La tesorería con mayor participación en este rubro fue la de Cundinamarca, con un 32%, gracias a la labor de la Comisión Nacional de Liquidación de Deuda y a que los pagos efectuados con los dineros provenientes de empréstitos extranjeros se realizaron en esta tesorería. El departamento del Magdalena ocupó el segundo puesto con el 17%, a consecuencia de la aplicación de los productos de las aduanas al pago de deuda, de la misma forma que sucedió en Guayaquil, que participó con el 16%.

Es evidente que la tendencia del gasto fue creciente durante todo el periodo. Lejos de cumplir con la austeridad fiscal a través de la reducción del Estado, el gobierno colombiano amplió la burocracia civil en todos los departamentos en aras de la consolidación del gobierno republicano; esto estuvo aunado a la instauración de un elevado pie de fuerza, que no solo enfrentaba las fuerzas realistas sino también las tropas provinciales que bogaban por una mayor autonomía regional frente a los designios de Bogotá.

En este contexto, la crisis se manifestó en el déficit, el cual fue constante en las finanzas nacionales desde tempranas fechas. Si se compara el ingreso y el egreso, descontando lo reportado a favor vía empréstitos internos, el déficit llegó a sumar 18.770.921 pesos 6 reales, el 30.24% de los ingresos totales para todo el periodo. Aunque la tendencia muestra una baja debido a los aportes de las aduanas desde 1822, su estado natural es el crecimiento, con una tasa del 28% anual, el cual solamente es reducido por la inversión de los fondos de préstamos externos para completar los presupuestos departamentales.

Las tesorerías más deficitarias fueron las de Guayaquil, con el 26% del total, debido a la ampliación de su margen de acción a los departamentos de Azuay y Ecuador; la de Cundinamarca, con el 27%, resultado de su apoyo a todas las campañas militares y a ser sede del gobierno central; y la del Magdalena, con el 17%, al suplir las afujías presupuestales de Panamá. Para las restantes tesorerías la situación era similar, en razón al bajo rendimiento de las rentas, el descontento generalizado de la opinión pública por la fuerte carga impositiva, la crisis de los principales ramos de producción, la corrupción, y el desorden administrativo y monetario²⁵⁹, como consecuencia de ello solo quedaba el camino del endeudamiento externo.

El Estado recurrió a varios empréstitos externos, los cuales pueden resumirse, siguiendo a David Busnhell,²⁶⁰ de la siguiente forma:

Año	Agente	Prestamista	Monto	Interés	Descuento	Condiciones
1820	Zea		Libras 500.000	10% pago en Londres y 12% en Bogotá		Aceptación deuda anterior.
1820	Zea	Herring Graham and Powels	Libras 140.000			Para pago de intereses de deuda anterior.
1820	Zea	Herring Graham and Powels	Libras 20.000		2/3	Para hacer misión de paz en España.
1822	Zea	Herring Graham and Powels	2.000.000 de libras		20%	Pago de otras deudas contraídas por Zea y otros gastos del crédito.

A esta relación habría que hacerle solo una corrección frente a los montos de la deuda de 1820, la cual ascendía a 547.783 libras, de las cuales 413.489 libras pertenecían a Venezuela, 49.187 libras a la nueva Granada y 85.106 libras a gastos varios efectuados por el agente Francisco Zea²⁶¹. Por tanto, la deuda extranjera del estado ascendía, para junio de 1824 a 2.707.783 libras esterlinas, unos 13.538.915

²⁵⁹Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República, 1952, pp. 14-15.

²⁶⁰Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966, pp. 141-157

²⁶¹ Comisión Nacional de Liquidación de Deuda, "Letras contra la República en 1823", *Gaceta de Colombia*, número 172, 1825, p. 3.

pesos, deuda que sería solventada con los fondos del empréstito que se negoció en 1824 en Londres.

Ante dicha situación y el déficit para el pago de los gastos de administración, el legislativo autoriza en 1823²⁶² al ejecutivo para negociar un empréstito de hasta 30.000.000 de pesos en el exterior. Los destinos del mismo se fijan en 1824,²⁶³ teniendo como objetivos fundamentales la reconstrucción del crédito de la nación a nivel internacional, debido al incumplimiento en los pagos de transacciones hechas con anterioridad, saldar las deudas internas e invertir en las rentas estancadas, específicamente en los pagos atrasados a los cosecheros de tabaco, a los trabajadores de la sal y al arreglo de las casas de la moneda.

Ya es lugar común el afirmar que el empréstito de Londres fue contratado por 4.750.000 libras, un total de 20.000.000 millones de pesos, a un cambio de 4,4 pesos por Libra. Con arreglo a esta base se hicieron reducciones por descuento del 15%, tres premios cobrados por desembolsos anticipados, 2% de comisión para los agentes de la República, interés y amortizaciones de los años 1824-1825 y los intereses por el préstamo a Zea en 1822, lo que sumó 692.767 Libras; un total de 2.909.621 pesos 4 reales. Además de ello, se dejaron a cargo de la casa prestamista Goldschmidt dividendos por amortización e intereses por adelantado del segundo semestre de 1825 y el primero de 1826 de los contratos celebrados en 1822 y 1824, por un total de 352.897 Libras, 1.482.167 pesos 4 reales. Este dinero se perdió tras la quiebra de dicha casa en 1826. Estos descuentos dejaron un producto de 12.608.211 pesos para el resto de fines promulgados por la ley, es decir un 63.04% de la cantidad originalmente contratada.

De estos fondos se descontaron 1.335.965 pesos 4 reales para el pago de deudas contraídas con extranjeros en el territorio nacional; 600.000 pesos fueron enviados a la tesorería de Venezuela para gastos administrativos; 1.260.000 pesos fueron abonados a la deuda de la República con los Estados Unidos por suplementos hechos en Zulia y Maracaibo; 15.464 pesos 4 reales fueron endosados a favor de Goldschmidt por pólvora enviada en 1823; 1.260 pesos fueron invertidos en la compra de un volante para la casa de la moneda de Bogotá; 55.973 pesos 4 reales fueron usados para cubrir los gastos de las legaciones de Roma y Londres; y 4.000.000 de pesos se invirtieron el pago de deuda interna en Boyacá, el Istmo, Maracaibo, Cartagena, Venezuela, Guayana, Orinoco, Guayaquil y Zulia. Descontando estos rubros, se dejaron a disposición de las tesorerías de Magdalena, Bogotá y Zulia la suma de 4.990.952 pesos 4 reales.

Los fondos distribuidos en los tres departamentos arriba citados se aplicaron en la manutención de los gastos de tesorerías provinciales; el pago de fletes por la conducción de las cantidades; el pago de sueldos atarazados y deuda por conceptos

²⁶² República de Colombia, "Ley de 28 de septiembre de 1821", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 206.

²⁶³ República de Colombia, "Ley de 28 de septiembre de 1821", en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 296.

militares; en gastos propios del presupuesto militar; en el presupuesto del Congreso; y en la inversión de capitales en la renta de tabaco y las casa de la moneda de Bogotá y Popayán.

Distribución de los fondos del empréstito de 1824 en los Departamentos²⁶⁴

	Magdalena	Bogotá	Zulia
Tesorerías provinciales	806.979,7	662.400,0	4.000,0
Fletes	4.039,7	2.623,0	
Deuda interna y sueldos atrasados	531.060,0	1.018.158,4	382.217,5
Gastos de guerra	116.804,0	447.905,0	45.300,3
Congreso		229.433,0	
Tabaco		137.000,0	
Casas de la Moneda		154.830,0	12.000,0
Administración varios	250.000,0	72.536,0	63.099,2
Totales	1.708.883,6	2.724.885,4	506.617,2

Unificando los valores anteriormente expresados se puede afirmar que los principales objetivos dispuestos para la toma del empréstito de 1824 fueron cumplidos de manera parcial; en una primera instancia se logró restablecer el crédito público a nivel externo en razón a que un total de 8.651.789 pesos fueron invertidos en el pago de principal e intereses de las transacciones hechas por Zea en 1822, las obligaciones

²⁶⁴ Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Cantidades pagadas remitidas a otras tesorerías de los fondos del empréstito extranjero desde seis de agosto de 1824 a 30 de junio de 1825 en virtud de órdenes del supremo gobierno por la Tesorería Departamental de Bogotá", *Gaceta de Colombia*, número 282, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca "Cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno", *Gaceta de Colombia*, número 283, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno", *Gaceta de Colombia*, número 284, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno", *Gaceta de Colombia*, número 285, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Cundinamarca de los fondos del empréstito", *Gaceta de Colombia*, 286. Tesorería Departamental de Zulia, "Razón del dinero que se ha remitido al departamento del Zulia de los fondos del empréstito de 1824", *Gaceta de Colombia*, número 278, 1827.

Tesorería Departamental del Magdalena, "Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Magdalena de los fondos del empréstito" *Gaceta de Colombia*, número 291, 1827.

contraídas con los Estados Unidos y las propias del nuevo contrato. De igual forma, se alcanzó a cubrir parte de la deuda pública interna con particulares y extranjeros, con un total de 7.282.866 pesos 1 real. Sin embargo, gran parte de los fondos fue destinado para cubrir los gastos del presupuesto durante los años de 1824 a 1827, sumando un total de más del 13% de la suma contratada. Dicha partida fue invertida en las tesorerías provinciales por una suma de 1.473.329 pesos 7 reales; para los gastos de guerra se invirtieron 610.009 pesos 3 reales; en diversos rubros de la administración civil se invirtieron 441.478 pesos 6 reales; el Congreso en sus sesiones consumió 229.433 pesos; y los fletes de conducción de los fondos sumaron 6.662 pesos 7 reales. La aplicación de estos fondos no determinados y el elevado volumen involucrado en las operaciones de pago de las obligaciones por deuda, hizo que la inversión de capital en las actividades productivas estatales fuese bastante irrisoria, sumando solo 137.000 pesos para la renta del tabaco y 168.090 pesos para las casas de la moneda.

En este contexto fue evidente que en un corto plazo la inversión de los fondos del empréstito significó el alivio de las finanzas nacionales, que como ya se había mencionado, para el periodo de 1824 a 1826 experimentaron el crecimiento exponencial de sus ingresos y gastos, sostenible en la medida en que no se incurría en la necesidad de recurrir con demasiado apremio a las fuentes de inversión privada interna, bajo la figura de préstamos. Situación que se reveló ilusoria al conocerse el estado real del déficit y la deuda.

En efecto, si se hace un cálculo global de la deuda interna y externa el manto de engaño se rasga, labor que fue desarrollada por Roberto Junguito²⁶⁵ con base a distintas fuentes. Frente a la deuda pública este autor calcula la deuda externa en 9.904.726 Libras de principal e intereses, 3.166.184 Libras del préstamo de 1822 y 6.738.542 Libras de la transacción de 1824. A ello habría que sumar los cálculos de deuda interna consolidada y flotante compilados por el mismo autor con base a la memoria de hacienda de José Ignacio de Márquez, presentada al Congreso en 1831. Según Junguito,²⁶⁶ la deuda pública reconocida era de 13.959.508 pesos y la flotante de 2.866.046 pesos. Así las cosas, se pudo establecer el siguiente panorama:

Concepto	Valor en pesos plata
Empréstito de Zea de 1822	13.297.972
Empréstito de 1824	28.301.876
Deuda interna reconocida principal e intereses	13.959.508
Deuda flotante	2.866.046
Total	58.425.342

²⁶⁵Junguito Bonnet, Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995, p. 64

²⁶⁶Junguito, Roberto, "Las finanzas públicas en el siglo XIX", en Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 52.

Este panorama indica el verdadero estado de las finanzas colombianas entre 1819-1830: la suma del total en deuda y el déficit arrojan un monto de 77.196.263 pesos de alcance total en las tesorerías de toda la República, el 71,81% más de los ingresos de toda la nación, y un déficit anual de 7.719.626 pesos, suma mucho más amplia que la registrada por Junguito,²⁶⁷ quien lo calculó en 4,4 millones de pesos anuales, toda vez que sus cálculos se restringen a los datos presentados por la memorias de hacienda.

Estos cálculos dejan en claro la inviabilidad del proyecto de unidad de la Capitanía de Venezuela, la Audiencia de Quito y el Reino de la Nueva Granada en una sola República, a raíz de los costos de la guerra de independencia y la instauración de un nuevo orden. La separación de las tres unidades era cuestión de tiempo y obedeció a la dinámica de circulación del excedente fiscal, posponiendo hasta mediados del siglo XIX cualquier proyecto por modernizar su hacienda pública.

Conclusiones

La consolidación de una gran República unificando los territorios de la Capitanía de Venezuela, la Audiencia de Quito y el Virreinato de la Nueva Granada fue entorpecida por la imposibilidad de construir un sistema fiscal sólido que fuese capaz de restablecer el orden administrativo colonial y proveer los fondos suficientes para hacer frente a las obligaciones del Estado. A pesar del esfuerzo administrativo en materia fiscal en pro de la unificación del territorio de las distintas regiones, la dinámica de ingreso e inversión estatal siguió efectuándose en los marcos coloniales, hecho constatado al estudiar los flujos de fondos a nivel regional, los cuales se hacían con independencia del nivel central y con escaso margen de unificación entre cada una de las administraciones.

Como se comprobó, los flujos de circulación del excedente fiscal siguieron los patrones del gobierno colonial, conformándose cuatro regiones en las cuales una tesorería departamental cumplía el papel de principal frente a varias satélites. Así las cosas la tesorería departamental de Venezuela comando las de Apure, Zulia y Orinoco; la tesorería departamental de Cundinamarca fue pilar de las del Cauca y Boyacá, la de Guayaquil influyó en las de Ecuador y Azuay; por último la tesorería departamental del Magdalena subsidió a la del Istmo.

Esta tendencia es reafirmada al fracasar los proyectos de reforma a la estructura de ingreso estatal: no pudo liberarse el comercio exterior pues el mantenimiento del gobierno dependía de en gran medida de los derechos aduaneros, la liberación del comercio interno a través de la reforma al régimen de las alcabalas también fue solo un proyecto pues su sustituto –la contribución directa– solo pudo aplicarse de forma parcial, la liberación de la mano de obra y de la propiedad de la tierra al eliminar el tributo indígena y los resguardos chocó con la privación de un importante rubro para

²⁶⁷Junguito, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, en Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010, p.52.

el fisco, y por último, el estímulo a la libre empresa con la eliminación de los estancos sólo quedó en discusiones del legislativo, pues se aplicó solamente en el ramo de aguardientes con pésimos resultados, lo que generó su restablecimiento en 1828.

Además del fracaso en la reformas en la estructura del ingreso, la posibilidad de la reducción del gasto tampoco fue posible debido a la ampliación de la burocracia en los distintos territorios y al crecimiento constante del gasto militar para hacer frente a la guerra de liberación y a los desórdenes provinciales. Este panorama de mediocre ingreso y elevado gasto, hizo del déficit y del recurso al crédito interno y externo la constante. Sin embargo, la solución vía recursos financieros sólo palió las crisis de forma momentánea, pues la mayor parte de los fondos provenientes de dichas fuentes no fue aplicado en el fortalecimiento de actividades productivas.

Así las cosas, el pésimo ingreso, el elevado gasto, el déficit, la deuda pública, los desórdenes provinciales, la corrupción y la inseguridad institucional hicieron impracticable cualquier intento de modernización de la hacienda pública y la unión de las tres regiones bajo una misma bandera. Constatado lo anterior y consolidadas las cuentas nacionales para el periodo 1819-1830, la tarea para la historiografía futura se funda en replantear los estudios sobre el desarrollo económico con base en los nuevos cálculos y avanzar en la construcción de las cifras durante todo el siglo XIX; las cuales están diseminadas en los archivos para ser estudiadas.

Bibliografía

Siglas de Archivos:

AGN: Archivo General de la Nación Bogotá.

S: Sección

F: Fondo

T: Tomos

Fuentes secundarias:

Arévalo Hernández y Oscar Rodríguez Salazar, *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

Barriga del Diestro, Fernando, *Finanzas de nuestra segunda independencia apuntes económicos, financieros y numismáticos*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia/Universidad de los Andes, 2010.

Bushnell, David. *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966.



- Chaunu, Pierre, *Historia cuantitativa, historia serial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Cruz Santos, Abel, “Economía y hacienda pública: de la República unitaria a la economía del medio siglo”, en *Historia extensa de Colombia*, tomo 15, vol. 2, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1965.
- Galindo, Anibal, *Apuntamiento para la historia fiscal y económica de la Nueva Granada*, Bogotá, Incunables, 1984.
- Hamerly, Michael, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1973.
- Jaramillo Uribe, Jaime, Meisel, Adolfo y Urrutia, Miguel, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1793-1850”, *Borradores Semanales de Economía*, número 74, 1997.
- Junguito Bonnet, Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.
- Junguito, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, en Meisel, Adolfo y Ramírez, María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Kalmanovitz, Salomón (ed.), *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano/Taurus, 2010.
- Kalmanovitz, Salomón y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.
- López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Martínez Garnica, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.
- Meisel, Adolfo (2011) “Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800” *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, número 28, 2011.
- Melo, Jorge Orlando, *Some Aspects of the Fiscal Policies of the Santander Administration in New Granada, 1832-1837*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1967.
- Restrepo, Juan Camilo, *La hacienda pública en la constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Rodríguez Salazar, Oscar y Decsi Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, en Tovar Zambrano, Bernardo (ed.), *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

Fuentes primarias:

- Archivo General de la Nación Colombia. S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 212-312.
- Castillo y Rada, José María del, *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Banco de la República, 1952.
- Comisión Nacional de Liquidación de Deuda, “Letras contra la República en 1823”, *Gaceta de Colombia*, número 172, 1825.
- Osorio Racines, Felipe, *Decretos de 1819 a 1821*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Osorio, Alejandro, “Memoria del Ministro de Guerra y Hacienda”, *Gaceta de Santafé de Bogotá*, número 25, 1822.
- República de Colombia, “Circular del 28 de agosto de 1828”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Decreto 19 de mayo de 1824”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Decreto de 9 de marzo de 1827”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo III: 1827-1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley de 28 de septiembre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley de 5 de agosto de 1823”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley de 5 de Octubre de 1821”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley del 10 de Julio de 1824”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo I: 1821-1824, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- República de Colombia, “Ley del 13 de marzo de 1826”, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, tomo II: 1825-1826, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.
- Revenga, José Rafael, “A. S. E. El Libertador Presidente de Colombia”, *Gaceta de Colombia*, número 386, 1828.

Tesorería Departamental de Cundinamarca “Cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno”, *Gaceta de Colombia*, número 283, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Cundinamarca de los fondos del empréstito”, *Gaceta de Colombia*, 286. Tesorería Departamental de Zulia, “Razón del dinero que se ha remitido al departamento del Zulia de los fondos del empréstito de 1824”, *Gaceta de Colombia*, número 278, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Cantidades pagadas remitidas a otras tesorerías de los fondos del empréstito extranjero desde seis de agosto de 1824 a 30 de junio de 1825 en virtud de órdenes del supremo gobierno por la Tesorería Departamental de Bogotá”, *Gaceta de Colombia*, número 282, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno”, *Gaceta de Colombia*, número 284, 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero en la Tesorería Departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de órdenes del supremo gobierno”, *Gaceta de Colombia*, número 285, 1827.

Tesorería Departamental del Magdalena, “Continúa la razón de las cantidades pagadas o remitidas a otros departamentos por la tesorería de Magdalena de los fondos del empréstito” *Gaceta de Colombia*, número 291, 1827.

Anexo estadístico

Ingresos y egresos de la región central de la República de Colombia 1819-1830²⁶⁸

	1819-1820	1821	1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830
Empréstitos internos	348670	14367	121830	423633	308576	296038	292111	242613	258193	136279
Salinas	142490	116492	137556	125032	123688	126886	115898	239029	202909	181772
Impuestos eclesiásticos	81965	785286	107061	77925	79949	77312	104669	76603	75502	37189
Casa de la moneda	9734	20000	245508	29541	148816	141787	131561	327178	84489	100374
Otras tesorerías	131115	131592	177883	13521	125123	143038	104944	96501	248832	25668
Tabacos	37024	21783	148705	37439	218673	221945	81038	80313	56623	87542
Alcabalas	51254	59407	140834	42586	48111	51053	45953	101192	140693	99659
Novenos	10972	47220	17074	31474	46957	49070	40474	36702	38059	37822
Contribución Directa	35349	25729	52690	18759	28885	38949	9426	3551		
Correo		850	121158	8354	15853	18171	16262	7113	12458	6508
Otros	78810	8581	12911	7405	12779	12779				
Aguardiente	1623	11544	14939	7874	9340	2816	4926	6666	21222	5552
Papel Sellado	7105	8099	10294	13107	9402	15466	6576	2538	3299	4487
Tributo indígena	15181	13204								
Total	951292	1264154	1308443	836650	1176152	1195310	953838	1219999	1142279	722852

²⁶⁸Comprende los departamentos de Cundinamarca, Cauca y Boyacá.



Cañedo, Guerrero, Moreno, Pinto y Quintanar. **Fiscalidad en América Latina. Historia...**
(IELAT- Julio 2012)

	1819-1820	1821	1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830
Gasto militar	552296	544944	799686	544586	853210	500517	1253918	768720	477239	252719
Gasto civil	391000	272025	636872	418070	572844	331199	253822	330030	468802	297316
Servicio de deuda		52750	333198	148147	259112	228234	175255	177600	128107	317581
Total	943296	869719	1769756	1110803	1685166	1059950	1682995	1276350	1074148	867616

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312

Ingresos y egresos de la región sur de la República de Colombia 1819-1830²⁶⁹

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Empréstitos internos	2355404	795921	821590	526307	354538	604752	286859	246207	5991578
Aduanas	538545	526170	531956	511607	537808	561432	567608	573851	4348976
Tributo Indígena	486752	165475	191732	102694	57737	4124	5819	21158	1035491
Otras tesorerías	71248	54367	87418	142698	105986	45945	96693	96830	701185
Impuestos eclesiásticos	125469	62710	45734	38882	40930	39888	40558	45950	440121
Novenos	83059	44349	36776	47210	53508	47916	39790	42791	395399
Alcabalas	83715	28321	20947	12080	34826	27767	27622	21626	256904
Contribución directa	9289	22345	26108	8728	14602	58556	15185	28836	183649
Papel sellado	13733	10783	11790	94909	11301	16083	9399	12614	180612
Aguardiente	17526	20159	12117	10181	6785	8874	22105	12612	110359
Otros	24263	18248			15127	41554	6371		105563
Correos	13434	8454	6821	9393	11704	9127	5468	5316	69717
Tabacos	9997	2387	2704	3471	1964	2894	2010	2385	27812
Total	3832434	1759689	1795693	1508160	1246816	1468912	1125487	1110176	13847366

²⁶⁹Comprende los departamentos de Azuay, Ecuador y Guayaquil.



Cañedo, Guerrero, Moreno, Pinto y Quintanar. **Fiscalidad en América Latina. Historia...**
(IELAT- Julio 2012)

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Gasto militar	21232418	769698	860120	524875	422498	330830	443864	448732	25033035
Gasto civil	1821177	363931	438095	583891	874824	1166980	1300844	1114444	7664186
Servicio de deuda	824713	605836	526075	444140	306114	182558	288769	234992	3413197
Total	23878308	1739465	1824290	1552906	1603436	1680368	2033477	1798168	36110418

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312

Ingresos y egresos de la región norte de la República de Colombia 1819-1830²⁷⁰

	1821-1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Aduanas	243442	348753	331629	784419	862255	540361	554390	610410	4275659
Tabaco	52250	123996	118292	130931	183357	380820	279771	301542	1570959
Empréstitos internos	68905	82463	4098	613545	32000	133636	75622	42123	1052392
Otras tesorerías	180049	153829	311154	39374	10090	12361	390	152	707399
Impuestos eclesiásticos	53998	71166	34383	39181	33525	38272	42291	44042	356858
Contribución directa	16766	10507	12487	12804	8653	106428			167645
Alcabala	9170	10814	8349	6064	4147	29843	29593	32336	130316
Novenos	6352	9055	10038	12624	15366	15712	19458	21148	109753
Correo	1000	2948	4009	14596	8546	6188	8538	9819	55644
Papel sellado	1581	5322	5439	10567	13132	7684	7847	3221	54793
Aguardiente	2668	7630	7573	3385	3782	3800	6254	6214	41306
Salinas				2072	1236	1319	1485	2235	8347
Total	636181	826483	847451	1669562	1176089	1276423	1025639	1073242	8531071

	1821-1822	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
--	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-------

²⁷⁰Comprende los departamentos del Magdalena y el Istmo



Cañedo, Guerrero, Moreno, Pinto y Quintanar. **Fiscalidad en América Latina. Historia...**
(IELAT- Julio 2012)

Gasto militar	358550	337020	440225	648089	669707	1001771	1174384	1402207	6031953
Gasto civil	208673	450149	599045	780479	664246	550011	603583	571746	4427932
Servicio de deuda	124960	91821	9147	57644	142780	310743	43332	21547	801974
Total	692183	878990	1048417	1486212	1476733	1862525	1821299	1995500	11261859

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312

Ingresos y egresos de la región oriental de la República de Colombia 1819-1830²⁷¹

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
Aduana	855564	964001	1406061	1537813	1324424	1431113	1547591	1674941	10741508
Prestamos	89259	173418	1604635	416711	145980	970940	175346	238470	3814759
Otras tesorerías	595373	370005	435263	273281	278163	48179	201167	231676	2433107
Impuestos eclesiásticos	115791	195908	305415	331465	180728	288552	320017	355429	2093305
Alcabalas	78080	9431	302811	303254	254406	305955	373549	445608	2073094
Tabacos	62339	56370	128067	137031	91249	97636	104470	111782	788944
Contribución directa	14884	130882		115974	17263			407909	686912
Salinas	12053	23310	30881	49930	65842	80199	93381	121563	477159
Novenos	30094	20232	36224	64692	62530	71882	79347	77298	442299
Papel sellado	6032	4593	7023	9612	14852	23449	24546	67171	157278
Aguardiente	6948	4240	5339	5161	3794	4548	5592	33930	69552
Total	1866417	1952390	4261719	3244924	2439231	3322453	2925006	3765777	23777917

	1822-1823	1823-1824	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	Total
--	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	--------------

²⁷¹Comprende los departamentos de Venezuela, Zulia, Apure y Orinoco



Cañedo, Guerrero, Moreno, Pinto y Quintanar. **Fiscalidad en América Latina. Historia...**
(IELAT- Julio 2012)

Gasto militar	260280	505940	968362	1589100	1369259	1709841	2136500	2671343	11210625
Gasto civil	1059189	536587	795584	815575	1166477	1188870	1212638	1238538	8013458
Servicio de deuda	25552	258975	999549						1284076
Total	1345021	1301502	2763495	2404675	2535736	2898711	3349138	3909881	20508159

Fuente: Elaboración propia con base en: AGN, Bogotá. S. República. F. Ministerio de Hacienda. T. 212-312



