

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN COLOMBIA: 1820-1886.

MARGARITA GONZALEZ *
Profesora Departamento de Historia. Universidad Nacional.

I LA GRAN COLOMBIA 1821-1830

Supervivencias coloniales en lo rentístico y en lo fiscal.

Una de las mayores dificultades que tuvo que afrontar la nueva República, luego de alcanzar su Independencia política, fue la de crear un sistema administrativo que se ajustara a la noción de poder público de la nación constitucionalmente establecida en la Carta de 1821. Se destaca en este período la supervivencia de los sistemas coloniales de contribución destinados a la financiación del Estado y del aparato gubernamental. El mantenimiento del sistema rentístico colonial durante las primeras décadas de la época republicana es particularmente significativo, pues lo que estaba aquí en juego no era sólo el problema de cómo procurarle al Estado recursos financieros sino también el de modificar la estructura de relaciones sociales propias de la época colonial. El ejemplo que ilustra mejor el entreveramiento de la política fiscal de estos primeros años de vida independiente con el orden social es el de la conservación del tributo indígena como una fuente de rentas públicas. Se trata pues de la conservación de una contribución directa colonial, la cual implicaba una limitación de la libertad individual del tributario.

Hay que anotar que el Congreso de Cúcuta dió una serie de disposiciones destinadas, en principio, a crear un clima de igualdad

* Agradezco a María Victoria Gussani por la lectura del texto y por sus valiosas sugerencias.

social y un tipo de relación entre la sociedad y el Estado acorde con el sistema republicano. El igualitarismo quiso practicarse a través de la introducción de una noción nueva de la contribución económica social y del ejercicio de los derechos ciudadanos. Pero la obra del Congreso de Cúcuta se vería pronto afectada por el concurso de varios factores de orden social y económico. Como primera medida, el país no había salido todavía del sistema de relaciones económicas que tradicionalmente lo habían unido a la metrópoli. Al igual que en las épocas coloniales, era la exportación del oro, extraído con mano de obra esclava, la que figuraba en primera línea en el comercio exterior. El régimen de monopolio de este comercio había cesado pero no los términos de intercambios que lo habían caracterizado. Además las posibilidades de darle a la economía nacional un giro industrial eran por aquel entonces muy remotas. Los ingentes costos, en hombres y en riquezas, de la guerra de Independencia, que no había terminado aún, contribuyeron a alejar las perspectivas de desarrollo económico para el país.

Por otra parte, la mentalidad de la sociedad colonial no había desaparecido y esto hacía que una obra de democratización de la sociedad tropezara constantemente con escollos. Cuando, por ejemplo, el Congreso de Cúcuta quiso imponer a la sociedad colombiana un sistema de contribución social ajustado al orden democrático, es decir, un sistema de imposición que no se basara en la jerarquización discriminatoria entre hombres de condición libre y no libre, se elevaron las más encarnizadas protestas por parte de los sectores sociales que tanto en Venezuela como en el Nuevo Reino y Perú conformaban los poderes económico y político.

Hasta tal punto fue eficaz esta presión que finalmente Bolívar, presidente de la primera República, tuvo que consentir en la supresión de la contribución directa, recomendada en el Congreso de Cúcuta especialmente por el primer hacendista colombiano: José María del Castillo y Rada. Se quería, de acuerdo con la nueva noción de contribución directa, que la propiedad, el patrimonio y la renta fueran los criterios para establecer un sistema de contribución social. A esta orientación era a la que se resistían los sectores sociales de las tres grandes regiones que formaban parte de la Gran Colombia.

José Manuel Restrepo fue categórico en la explicación de las resistencias que provenían de los estratos superiores de la sociedad en relación con un tipo de contribución que como la directa se inspirara en el igualitarismo republicano. Afirma Restrepo que la oposición a esta nueva forma de contribución directa provenía fundamentalmente del hecho de no podérsela despojar de los contenidos vejatorios que había tenido la contribución directa estrictamente colonial, es decir, aquella que señalaba a los individuos obligándolos a hacer dejación de su libertad personal y que por tanto la sociedad prefería la continuación de

las contribuciones indirectas, tal como habían existido en la colonia aunque fueran muy numerosas.

Finalmente, hubo un factor externo que contribuyó en buena parte a que la sociedad colombiana, lo mismo que la de otras antiguas posesiones españolas, se siguiera moviendo en el siglo XIX dentro de los patrones de la época colonial. Este factor fue el retardo, debido a causas muy variadas y complejas, con el que los países europeos establecieron nuevos términos de intercambio económico con los países del mundo hispanoamericano.

Con todo, la sociedad colombiana de la primera parte del siglo XIX no arrojó nunca el montante de contribución que había aportado en la época colonial. Salvador Camacho Roldán nos dice en sus *Memorias* que el montante de rentas públicas en 1849 no alcanzaba todavía a la mitad de lo que fueron las rentas del gobierno virreinal en los últimos años del siglo XVIII. La ruptura de la relación colonial con España explicaría en buena medida este hecho, sin que por otra parte, según nos lo indica dicho autor, el nuevo clima de independencia se hubiera mostrado eficaz ni para el fomento de las riquezas individuales ni para el fomento de la riqueza pública.

Brevemente se podría indicar que el sistema tributario colonial se basó, en líneas generales, en un régimen de impuestos que gravaban el comercio interno y exterior, la agricultura, la minería, lo mismo que toda actividad industrial. La gama de contribuciones que pesaban sobre estas actividades formaban el complejo de las llamadas contribuciones indirectas, por señalar el terreno impersonal de las operaciones económicas primordiales: la producción y la circulación. El Congreso de Cúcuta quiso aliviar a la sociedad de estas cargas suprimiendo el sistema de arancel y provocando importantes reducciones en los gravámenes comerciales más onerosos. El caso más importante fue el de la reducción del impuesto de alcabala. La contribución del diezmo que pesaba sobre la producción agraria no fue modificada. El diezmo no solamente era uno de los recursos para obtener ingresos fiscales, sino también una forma especial de relaciones entre el Estado y la Iglesia colombianos, derivadas de las que existieron entre el Estado y la Iglesia en la España colonialista. Nuevamente tenemos aquí un importante caso de estructura política y social que se extiende de la Colonia a la República y que se refleja en la estructura fiscal y administrativa. Un segundo sector del sistema tributario colonial lo formaron las rentas estancadas de producción y/o distribución de artículos como: la sal, el tabaco, el aguardiente. En este ramo la época republicana no hizo variaciones sino hasta mediados del siglo XIX. Hay que observar que la renta estancada del tabaco, instaurada por el gobierno virreinal a fines del siglo XVIII, se constituyó en los primeros años de la República en la

renta estatal más cuantiosa y al mismo tiempo en el sector productivo más persistentemente codiciado por los empresarios particulares.

Por último, el sistema tributario colonial contó con una importante fuente de ingresos en la tributación de los indios. El tributo indígena fue la contribución directa más notable. El Congreso de Cúcuta dió el paso de suprimir el tributo de indios provocándose con esto la resistencia de amplios sectores sociales que de una manera u otra se beneficiaban del trabajo servil.

Las modificaciones que el Congreso de Cúcuta introdujo en el sistema tributario colonial (comercio interior y exterior; tributo indígena) fueron posteriormente invalidadas por Bolívar bajo su dictadura, es decir, hacia 1828. El proceder de Bolívar era el reflejo de una demanda social por volver a los criterios que habían regido la época colonial. La obra de Bolívar no sólo satisfizo, a través de los decretos dictatoriales de 1828, las demandas del sector alto de la sociedad en el sentido ya indicado, sino que llegó hasta el punto de otorgarle a las tres grandes regiones constitutivas de la Gran Colombia tres sistemas administrativos diferentes, amoldados a lo que había sido la práctica administrativa en las épocas coloniales. Con esto, Bolívar hizo una gran concesión a los sectores sociales tradicionalistas, convencido en gran parte de que si no procedía en esta forma lo que sobrevendría en el país sería un clima de guerra civil. También en el análisis de este problema José Manuel Restrepo toca lo esencial. Indica que al otorgársele a cada región un sistema administrativo diferente se preparaba la vía segura de separación política de las tres antiguas divisiones administrativas coloniales unidas ahora en la Gran Colombia.

Podría sintetizarse lo dicho hasta aquí de la siguiente manera: la época de la Gran Colombia estuvo caracterizada primero por un deseo de reformar la sociedad en un sentido democrático. El Congreso de Cúcuta dió algunos pasos en este sentido, considerados por algunos comentaristas como un esfuerzo loable. Otros, por el contrario, avanzan la opinión de que el Congreso de Cúcuta realizó tan sólo una obra a medias y que lo que perseguía era ante todo darle al Estado Colombiano un tono liberal. De este último parecer fue, por ejemplo, Aníbal Galindo. Este consideraba que el Congreso Constituyente no había sido todo lo enérgico que habría debido ser al legislar sobre la manumisión de esclavos y sobre el régimen de propiedad corporada; agrega que en estos dos puntos era evidente el deseo de los legisladores de mostrarse a tono con los principios liberales así como el de satisfacer poderosos intereses, cuales eran los de los propietarios de esclavos y los del estamento eclesiástico.

Hacia mediados de la década de los 20 se dan importantes pasos que invalidan en gran parte lo que había sido el reformismo introducido por

el Congreso de Cúcuta. Dentro de este clima de reacción se cierra la época histórica de la Gran Colombia y se anuncian nuevos rumbos con la creación de la nueva organización política que selló la disolución de la Gran Colombia e hizo surgir la Nueva Granada como nación independiente.

José María Rivas Groot sintetizó así la situación fiscal del Virreinato de la Nueva Granada en sus últimos tiempos: contaba éste en 1810 con 2 millones de habitantes (los que se calcularon para la República de Colombia en 1825) en 1810. El Virreinato de Santa Fe, para sostener establecimientos civiles, militares y eclesiásticos producía anualmente de 2 y medio a 3 millones de pesos oro. Salvador Camacho Roldán dirá que en efecto, este montante de rentas era, comparado con el de los años de 1849, mayor en un porcentaje muy elevado.

Rivas Groot afirma que en el año anterior a la separación de España los tributos públicos fueron los siguientes:

CUADRO 1
TRIBUTOS Y RENTAS UN AÑO ANTES DE LA SEPARACION
DE ESPAÑA

Tabaco	470.000
Aguardiente	295.043
Napies	12.000
Pólvora	11.500
Aduanas	191.000
Alcabalas	184.880
Quintos de metales	78.000
Casa de moneda	150.000
Papel Sellado	53.000
Venta de tierras baldías	4.000
Tributos de indios	47.000
Derecho sobre la miel	6.000
Derecho de pulperías	6.000
Derechos de lanzas	15.000
Medias anatas de empleos	10.000
Oficios vendibles	65.000
Salinas	100.000
Diezmos y vacantes	22.000
Mesadas y medias anatas eclesiásticas	23.000
Anualidades	30.000
Bulas de Cruzada	35.000
Correos	25.000
Confiscaciones y comisos	25.000

Continuación

Patios de gallos	700
Pasos de ríos y peajes	6.000
Derechos de bodegas	3.500
Reditos de bienes de temporalidades	47.510
Masa común de Real Hacienda	567.958
Total	2'453.096

Masa común de Real Hacienda: bajo este ramo se ponían en los dos de rentas los productos de real hacienda que, o no tenían ramo particular a qué agregarse, o se ignoraba a cuál pertenecían (1).

FUENTE: José María Rivas Groot. *Asuntos Constitucionales, económicos y fiscales*, Bogotá, 1909, pp. 165 y 166.

(Las cifras aquí expuestas están representadas en pesos oro).

1. Rivas Groot, José María. *Asuntos constitucionales, económicos y fiscales*, Bogotá 1909, pp. 165 y 166.

CUADRO 2

ESTADO GENERAL

DE LAS RENTAS Y GASTOS DE COLOMBIA, PARA EL AÑO ECONOMICO DE 1827 A 1828.

Los productos de las rentas públicas de Colombia desde 30 de junio de 1825 a la misma fecha de 1826, fueron los siguientes:

Aduanas		5'688.019	1
Casas de Moneda	142.151	4	
Quintos y fundición de metales	37.277	3	
Estanco de tabaco	800.518	5	179.428
Estanco de Pólvora	26.586	6	
Estanco de aguardiente	16.438	7	843.544
Correos	111.559	4	
Salinas	215.333	3	
Diezmos	258.199	4	
Tributos de indios	138.067	7	
Alcabalas	78.598		801.858
Bodegas del Estado	2.277	7	
Papel sellado	62.294	3	
Contribuciones directas	144.168	5	
Venta de tierras baldías	3.182	3	