

**DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA
REPÚBLICA UNITARIA: LA EXPERIENCIA DE
CUNDINAMARCA, COLOMBIA 1872-1910**

***ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE UNITARY
REPUBLIC: THE EXPERIENCE OF CUNDINAMARCA,
COLOMBIA 1872-1910***

EDWIN LÓPEZ RIVERA*

Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia
edwin.lopez@utadeo.edu.co

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.05>

Recibido: 05/08/2021

Aceptado: 15/09/2021

RESUMEN

Este artículo estudia los efectos de la centralización política y fiscal introducida por la Constitución de 1886 sobre las contribuciones e impuestos recaudados por el estado y posterior departamento de Cundinamarca, así como en la burocracia creada para administrar estos recursos en el periodo anterior. A pesar de que esta constitución creó oficialmente un “Estado unitario”, el gobierno local de Cundinamarca pudo mantener cierto nivel de autonomía en la determinación de su estructura de administración de impuestos y ejecución del gasto al menos hasta 1910.

Palabras clave:

Cundinamarca, Regeneración, centralización fiscal.

* El autor agradece la colaboración de Juanita Serrano en la organización de la información cuantitativa y legal para la redacción del presente artículo. Cualquier error u omisión son de responsabilidad exclusiva del autor.

Abstract:

This article studies the effects of the political and fiscal centralization introduced by the Constitution of 1886 on the contributions and taxes collected by the state and later department of Cundinamarca and the bureaucracy created to administer these resources in the previous period. Even though this constitution officially created a “unitary state,” the local government of Cundinamarca was able to maintain a certain level of autonomy in determining its structure of tax administration and expenditure execution at least until 1910.

Keywords:

Cundinamarca, regeneración, fiscal centralization.

INTRODUCCIÓN

La historia de la administración pública en Colombia en el siglo XIX se enmarca en el contexto de la búsqueda por la profesionalización del personal encargado del recaudo y administración de los recursos públicos del naciente estado y el reconocimiento de que desde épocas coloniales el poder económico y político, así como el conocimiento del país y sus recursos se había concentrado en muy pocas regiones, en particular en Bogotá. Estas búsquedas permearon el debate público y parlamentario sobre la mejor forma de organizar política y administrativamente el país en las distintas legislaciones colombianas del siglo XIX. Tal y como sucedió en otros países de la región, en Colombia hubo periodos en los que se consideraron y aplicaron distintas formas de descentralización y en otras de centralización administrativa y política en torno a la capital.¹ Las transiciones entre una y otra estructura frecuentemente se dieron de manera violenta, constituyéndose en una de las principales fuentes de conflicto civil en la región durante el siglo XIX.²

Después de 23 años de un sistema federal radical establecido en la Constitución liberal de 1863, una coalición política de liberales moderados y líderes conservadores ganaron las elecciones nacionales de Colombia de 1884. El presidente electo fue Rafael Núñez, un liberal moderado transformado en líder de la coalición, quien buscó eliminar las reformas introducidas por el ala radical del partido Liberal en la Constitución de 1863, incluyendo el federalismo fiscal. Diferentes gobiernos estatales liderados por liberales radicales resistieron militarmente las nuevas políticas que amenazaban su autonomía política y fiscal. El gobierno federal finalmente reprimió militarmente las rebeliones locales tomando control del gobierno estatal y eliminando la antigua constitución, reemplazándola con una nueva en 1886 iniciando así un periodo conocido en la literatura como la Regeneración. La nueva constitución introdujo una serie de reformas que

¹ KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), 2010, pp. 199-228.

² CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin, “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia Crítica*, 2011, núm. 40, pp. 104-127.

redujeron la autonomía fiscal y presupuestaria de los gobiernos regionales que pasaron a denominarse departamentos, y centralizando la administración fiscal en Bogotá, la capital tanto del país como del departamento de Cundinamarca.

La historiografía sobre este periodo se ha concentrado en el estudio de la crisis fiscal que afectó al país como consecuencia de la centralización de los gastos e ingresos fiscales por parte de los gobiernos de la Regeneración a mediados de la década de 1880, la cual reemplazó la descentralizada y después federal estructura de administración fiscal iniciada por la expedición de la ley sobre descentralización de los ingresos tributarios de 1850.³ El cambio en la administración pública del país se llevó a cabo bajo la consigna “centralización política, descentralización fiscal” como principio para separar los temas políticos que se expresaron en el conflicto entre los dos partidos tradicionales (Liberal defensor del federalismo y Conservador del centralismo) de los temas administrativos y de la gestión pública. Sin embargo, el estudio de los efectos de este cambio en la gestión pública en el país en la segunda mitad del siglo XIX, en particular en la administración fiscal, se ha concentrado en el Gobierno Nacional Central y los efectos a nivel local han sido poco estudiados, con las notables excepciones de los estados de Boyacá,⁴ Antioquia y Cauca.⁵

Este artículo estudia los efectos de la centralización fiscal en la administración de impuestos de Cundinamarca y la forma en la que se llevó a cabo desde la emisión de la Constitución de 1886. En particular, el trabajo busca entender la transformación de la burocracia e institucionalidad fiscal creada localmente para atender de manera incipiente a la población más vulnerable. Este análisis está basado en la reconstrucción de series de gasto público e ingresos tributarios, usando información cuantitativa y cualitativa presentada por el presidente del Estado de Cundinamarca y su Secretaría de Tesoro en sus informes a las legislaciones locales, así como de leyes presupuestarias y periódicos locales.

El estudio de las finanzas y la administración públicas locales en Colombia ha mostrado que, desde mediados del siglo XIX, los gobiernos locales hicieron un gran esfuerzo por abolir impuestos heredados de la colonia, promover el gasto en bienes públicos y organizar juntas administrativas, oficinas y normatividad para gestionar el recaudo de impuestos y la ejecución de estos en las distintas regiones del país. A pesar de la inestabilidad política y las guerras civiles que caracterizaron a Colombia en el siglo XIX, los gobiernos locales buscaron expandir su influencia sobre áreas tradicionalmente dominadas por la Iglesia Católica, tales como

³ Dentro de los trabajos destacados que abordan estos temas se pueden mencionar JUNGUITO, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. En MEISEL, A y RAMÍREZ, M. (editores), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, pp. 41-136, 2010; MELO, Jorge Orlando, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”. In OCAMPO, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2016; y SAFFORD, Frank y PALACIOS, Marco, “Colombia Fragmented Land Divided Society” Oxford University Press, 2002.

⁴ MONROY, Claudia Liliana, “De Federalismo a Regeneración”, El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos, Boyacá 1886-1903”, en: *Historiela Revista de Historia Regional y Local*, 2010, vol. 4, núm. 7, pp. 218-239.

⁵ KERGUELEN, Ricardo, “Political Discourses, Territorial Configuration and Taxation: Conflicts in Antioquia and Cauca, Colombia (1850-1899)”, *Doctoral Dissertation*, UC San Diego, 2014.

la salud y la educación. Los gobiernos de Cundinamarca, por ejemplo, fueron pioneros en la creación de impuestos para financiar gastos destinados a la caridad pública en la década de 1870. Este trabajo estudia los efectos de la centralización política y fiscal introducida por la Constitución de 1886 sobre ingresos fiscales recaudados por el estado local y posterior departamento de Cundinamarca, así como en la burocracia creada para administrar estos recursos en el periodo anterior. A pesar de que esta constitución creó oficialmente un “Estado unitario”, el gobierno local de Cundinamarca pudo mantener cierto nivel de autonomía en la determinación de su estructura de administración de impuestos y la ejecución de ciertas partidas del gasto dirigidas a actividades social como la beneficencia y caridad pública, al menos hasta 1910.

La aproximación teórica dominante en la literatura asume que los gobiernos locales son más eficientes en la asignación de recursos públicos que el gobierno central, ya que los primeros tienen mejor información y más incentivos para hacerlo. Así, la provisión descentralizada de bienes públicos es un canal para promover el desarrollo de la economía regional puesto que las autoridades locales tienen más capacidad para proveer los bienes públicos demandados por los ciudadanos, ya que están más cerca de las preferencias de la población y entienden mejor sus necesidades.⁶ También, dado que las autoridades locales están bajo permanente inspección de sus electores, tienen incentivos de ejecutar las políticas públicas basadas en los intereses generales de la comunidad.⁷ La descentralización también podría beneficiar la administración pública y los mecanismos de mercado por el favorecimiento simultáneo de actividades privadas.⁸ En la práctica, todos esos factores promueven conjuntamente el aprendizaje y experimentación administrativos, así como la competencia en la provisión de bienes de consumo colectivo y bienes meritorios provistos públicamente, estimulando el crecimiento económico tanto de la región como del país. Sin embargo, los gobiernos centrales pueden ser más eficientes que los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos ya que ellos tienen economías a escala y ventajas en la administración pública.⁹ Adicionalmente, los gobiernos locales podrían ser menos eficientes en planificación y ejecución de proyectos, principalmente porque no tenían suficiente personal capacitado o experto.¹⁰ Los sistemas descentralizados también estarían más expuestos a riesgos de corrupción y problemas de apropiación de ingresos, los cuales afectan negativamente las actividades económicas.¹¹

⁶ OATES, W., “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1999, núm. 37, pp. 1120-1149.

⁷ TIEBOUT, C., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.

⁸ Sobre este tema ver: TULCHIN, J. y SELEE, A., “Decentralization and Democratic Governance in Latin America”, *Wilson Center Reports on the Americas*, núm. 12, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004; y WEINGAST, B., “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving federalism and economic development”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1995, núm. 11.

⁹ STEIN, E., “Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America”, Working Paper, Inter-American Development Bank, 1998, núm. 368.

¹⁰ IIMI, A., “Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note”, *Journal of Urban Economics*, 2005, vol. 57, núm. 3, pp. 449-461.

¹¹ Ver: RODDEN, J., ROSE-ACKERMAN, S., “Does Federalism Preserve Markets?”, Faculty Scholarship Series, núm. 590, Yale University, 1997; BRUECKNER, J., “Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of

Los procesos de construcción de estados locales requirieron de la combinación de dos potencialidades complementarias: la primera tiene que ver con el papel extractivo del Estado como recaudador de impuestos y la segunda con el rol productivo, como proveedor de servicios públicos y meritorios tales como servicios de bienestar, salud, cuidado, transporte y justicia.¹² La economía política de la tributación implica un consenso de los contribuyentes, pero al mismo tiempo una disciplina que el Estado impone en los ciudadanos, es decir una combinación de razones (la ley) y fuerza (aplicación de la ley). La provisión de bienes públicos requiere una burocracia preparada, bien paga y supervisada por un congreso diligente. Los contribuyentes estarán más dispuestos a pagar impuestos si ellos perciben claramente el impacto de la inversión pública, que es facilitada en un estado descentralizado. El estudio de las finanzas públicas locales en Colombia muestra que desde el siglo diecinueve los gobiernos locales hicieron un gran esfuerzo para abolir impuestos heredados de la colonia y promover el gasto en bienes públicos. A pesar de la inestabilidad políticas y las guerras civiles que caracterizaron a Colombia en el siglo diecinueve, los estados locales buscaron expandir su influencia en áreas tradicionalmente dominadas por la Iglesia Católica, como la educación y salud.

El presente artículo inicia con una presentación de los principales aspectos de la administración fiscal de Cundinamarca durante el federalismo para después presentar las principales características de la centralización política propuesta en la Constitución de 1886. La tercera sección analiza el impacto de esta centralización en las finanzas públicas de Cundinamarca para finalizar después con algunas conclusiones.

Federalismo en Cundinamarca

Uno de los principales objetivos de las reformas liberales en Colombia a mediados del siglo XIX fue la erradicación de todo vestigio colonial para que el estado colombiano se pusiera en línea con corrientes ideológicas y políticas internacionales que consideraban a la iniciativa privada como el principal motor del progreso económico. Dicho proceso se inició en el país durante el gobierno liberal de José Hilario López (1849-1853), aunque la ejecución de algunas de estas reformas ya se había iniciado durante el gobierno de su antecesor, Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849). Estas medidas contemplaban el fin de los monopolios estatales, la disminución de aranceles proteccionistas, y la cesión las antiguas rentas coloniales a las provincias, entre otras. Durante el gobierno de López se abolió la esclavitud (ley 21 de mayo de 1851) y se decretó la descentralización de rentas públicas (ley 20 de abril de 1850), mediante la cual el estado central

Local Corruption and Tax Evasion”, *Annals of Economics and Finance*, vol. 1, núm. 18, Universidad de Illinois, 2001; FISMAN, R. y GATTI, R., “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, *Journal of Public Economics*, 2002, vol. 83, núm. 3, pp. 325-345; y BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, D., *Decentralization, Corruption and Government Accountability: an overview*, Handbook of Economic Corruption, 2005.

¹² DINECCO, Mark y KATZ, Gabriel, “State Capacity and Long-Run Performance”, Berkeley Economic History Laboratory, Working Paper Series, 2012, pp. 2013-01.

cedía a las provincias las principales rentas y contribuciones que se heredaron del periodo colonial como por ejemplo el estanco de aguardientes, diezmos, quintos, derechos de fundición, peajes provinciales, hipotecas y registros, derechos de sello y título.¹³ La descentralización estaba motivada por la idea de que la abolición de estos impuestos coloniales era más fácil si se hacía a nivel local y se reemplazaban por impuestos modernos como el impuesto directo.

A lo largo de los siguientes 13 años se proclamaron 3 constituciones nacionales y una serie de leyes que delimitaron una estructura de gobierno federal que además se ajustaba a la conveniencia y a los intereses de algunas elites locales. Aníbal Galindo, subdirector de rentas nacionales entre 1855 y 1857, sostenía que la ley de descentralización de rentas había sido una de las más importantes reformas políticas de este periodo, pues con ella se hacía realidad aquel grado de autonomía regional tan anhelada por los sectores oprimidos por el centralismo que había regido hasta el momento. De acuerdo con Margarita González, la autonomía que adquirieron las regiones del país en cuestiones fiscales quedaría luego reforzada y complementada con la obra de descentralización política que se realizó en la década de 1860 al establecerse en el país un sistema de gobierno federado.¹⁴ De esta forma, las elites locales aspiraban a lograr una mayor autonomía política y en especial económica frente a la capital en varias regiones del país, como solución al abandono político y administrativo al que habían estado sometidas por parte de las autoridades centrales de la nueva república. Así, y para evitar fragmentaciones territoriales que ya se proponían por parte de las élites regionales, en 1853 se inició el proceso de descentralización de rentas y en 1858 se estableció la Confederación Granadina, antesala del proceso descentralizador que se profundizó con los Estados Unidos de Colombia establecidos por la Constitución de Rionegro en 1863.¹⁵

Con la reforma constitucional de 1853 y bajo el gobierno de José María Obando, la entonces República de la Nueva Granada continuaba siendo un estado unitario, pero tendía gradualmente hacia la descentralización ya que se le otorgaba cierta autonomía a cada provincia para expedir su propia constitución y leyes. Es así como se dictan normas que establecen los estados federales, empezando con Panamá en 1855, Antioquia en 1856, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena en 1857. Ya para 1858, la nueva Constitución les otorgaba amplia autonomía a los estados. Por ejemplo, en el artículo 8 de dicha carta se indicaba que “todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación son de la competencia de los Estados”. Sin embargo, la Confederación entró en crisis luego de que el presidente del Estado del Cauca, Tomás Cipriano de Mosquera, liderara una rebelión nacional en contra de gobierno central, a lo cual se suma el “Pacto de la Unión” celebrado

¹³ MELO, Jorge Orlando, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”. In Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2016.

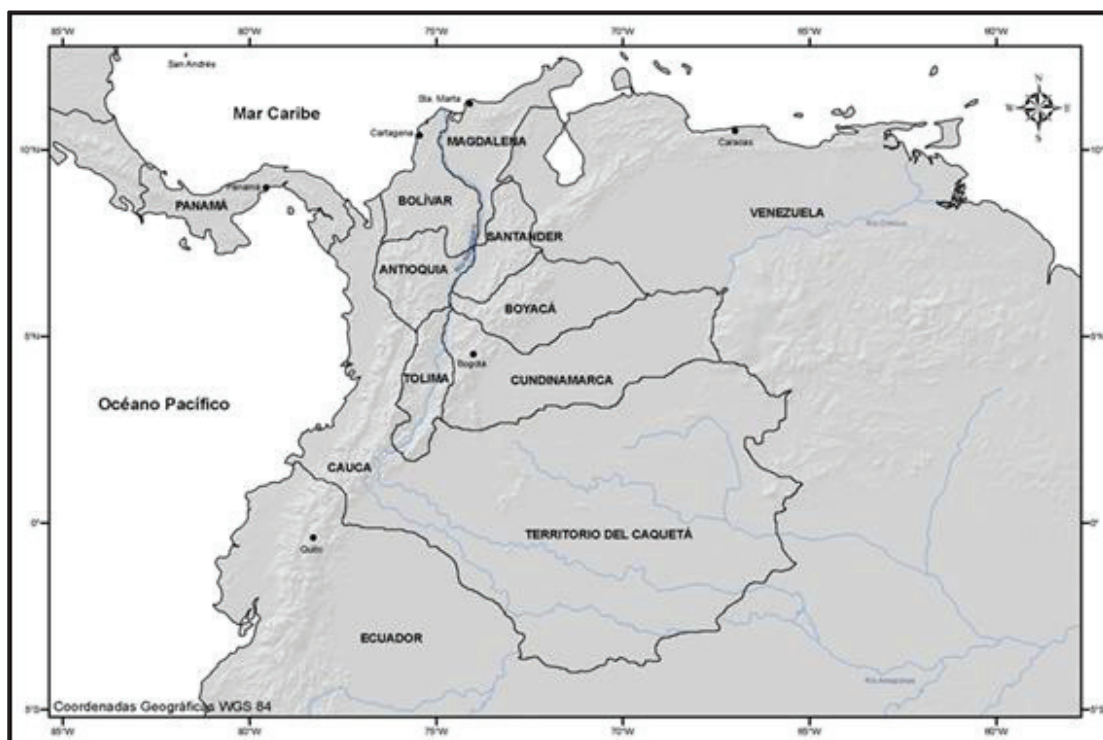
¹⁴ GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”. En: Manual de Historia de Colombia. Tomo II. Tercera Edición. Bogotá: Procultura Colcultura, 1984, p. 195.

¹⁵ KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), 2010, pp. 199-228.

entre los Estados de Bolívar, Cauca y Magdalena en septiembre de 1860. Este pacto abrió el camino para la creación del estado del Tolima separando las provincias de Neiva y Mariquita del estado de Cundinamarca.

Con la Constitución de 1863 se establecen los Estados Unidos de Colombia, república federalista creada a partir de la unión a perpetuidad de los “Nueve Estados Soberanos” (Cundinamarca, Antioquia, Magdalena, Santander, Tolima, Bolívar, Cauca, Boyacá y Panamá), la cual surge como una solución a los conflictos que habían azotado al país desde su independencia, buscando un punto medio entre el excesivo localismo que provocó las guerras previas y la posibilidad de que el país se fragmentara en nueve naciones independientes (FIGURA 1). Con esta Constitución, las administraciones regionales estaban obligadas a que su sistema fiscal fuera productivo al tiempo que promoviera el desarrollo económico de la región. De la misma manera, se limitaba el gobierno nacional a cumplir funciones específicas en campos como la defensa exterior, la educación y la apertura de vías de comunicación. Esta Constitución se estableció con el fin de consolidar en el país el pensamiento ilustrado, junto con el del positivismo y el liberalismo económico, permeando los grupos dirigentes criollos e incorporando en su propuesta de sociedad la idea de progreso, concepto que se convirtió: “en la idea directriz que impulsó en el país el afán de cambiar las estructuras materiales y políticas al comienzo de la construcción de la República.”¹⁶

FIGURA 1
Estados Unidos de Colombia 1863-1886



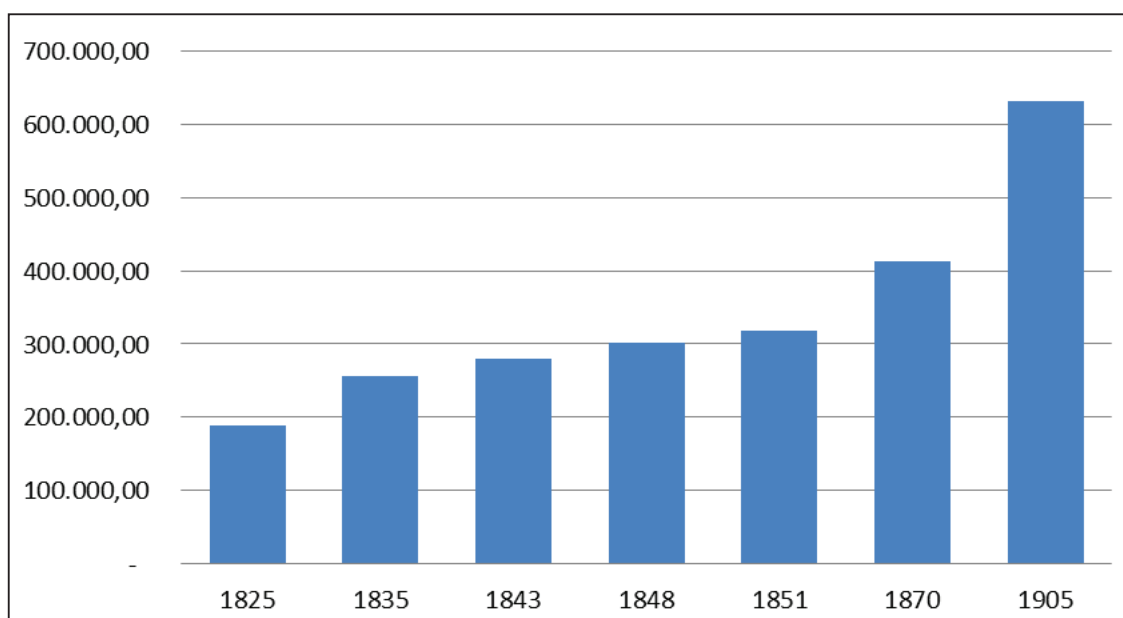
Fuente: Domínguez, 2012.

¹⁶ GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”. En: Manual de Historia de Colombia. Tomo II. Tercera Edición. Bogotá: Procultura Colcultura, 1984, p. 318

La economía del Estado de Cundinamarca, ubicado en el centro del país, giraba en torno a la minería de la sal, carbón, y hierro, así como a la agricultura y actividades artesanales. Con la supresión del monopolio estatal del tabaco en 1850 considerada en las reformas fiscales del liberalismo radical, las poblaciones del suroccidente cundinamarqués como Ricaurte empezaron a cultivar libremente la hoja. En el caso de la región del altiplano, en cercanías a la capital, la agricultura que se practicaba en pequeñas propiedades de tierra combinada con ganadería extensiva, aprovechando las recién liberadas tierras de resguardo indígena y las propiedades desamortizadas expropiadas al clero. De la misma forma, en el altiplano las actividades mineras más importantes se concentraban en las poblaciones de Suesca, Pacho y La Pradera, cuyos depósitos de hierro permitieron que la producción de las ferrerías abasteciera la demanda de herramientas para actividades agrícolas. Por su parte, las salinas de Zipaquirá representaban una actividad económica y una fuente de ingresos fiscales para el estado nacional y el estado cundinamarqués.¹⁷

Por su parte, la población cundinamarquesa tuvo un crecimiento sostenido a lo largo del período 1825-1905, representando en promedio el 14% de la población nacional (GRÁFICO 1). En esta región, el principal centro urbano y administrativo era Bogotá que para mediados del siglo XIX ya era la ciudad más poblada del país,¹⁸ concentrando una parte significativa de la actividad económica nacional y, por supuesto, de Cundinamarca.

GRÁFICO 1
Población de Cundinamarca 1825-1905



Fuente: Flórez y Romero (2010), Flórez (2007, 21) y cálculos propios.

¹⁷ GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

¹⁸ FLÓREZ, Carmen Elisa y ROMERO, Olga Lucía. “La demografía de Colombia en el siglo XIX”, en Meisel Adolfo y Ramírez María Teresa, *La Economía Colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 2010.

La autonomía fiscal y administrativa del estado de Cundinamarca inició con la Constitución del Estado Soberano emitida en 1857, la cual se extendió hasta la constitución centralista de 1886 que limitó su autonomía y cambió su denominación oficial de estado a departamento. En cuanto a su estructura administrativa, Cundinamarca contó con una asamblea legislativa, un departamento judicial, un departamento de beneficencia, y dos secretarías de estado, la de gobierno y la de hacienda¹⁹. Pese a las diferencias que se pudieron presentar entre las estructuras organizacionales de los diferentes estados, en general trataron de replicar la estructura administrativa del gobierno central.²⁰

La legislatura local en Cundinamarca empezó a reemplazar los impuestos coloniales por impuestos al comercio local y la producción de licores, así como formas de tributación directa sobre ingresos y bienes raíces. También crearon rentas y contribuciones específicas para la educación pública, cuidado de enfermos y niños de familias pobres. Tomando la proporción del ingreso fiscal de los gobiernos locales en el total del ingreso nacional como una medida aproximada de la descentralización (TABLA 1), se puede apreciar que la autonomía fiscal aumentó para todos los estados de la unión.

TABLA 1
Índice de descentralización (Impuestos locales como porcentaje del total del Gobierno Central)

| | Boyacá | Panamá | Cundinamarca | Bolívar | Cauca | Tolima | Magdalena | Santander | Antioquia |
|------|--------|--------|--------------|---------|-------|--------|-----------|-----------|-----------|
| 1848 | 0.4% | 0.4% | 0.9% | 1.3% | 1.1% | 0.4% | 0.3% | 1.4% | 2.1% |
| 1851 | 1.9% | 5.2% | 4.5% | 6.8% | 5.1% | 2.6% | 1.5% | 10.0% | 2.6% |
| 1856 | 2.2% | 7.6% | 4.3% | 5.9% | 6.2% | 2.8% | 3.1% | 5.1% | 7.6% |
| 1870 | 4.0% | 11.3% | 13.1% | 8.9% | 8.1% | 4.5% | 2.7% | 7.2% | 13.1% |
| 1873 | 3.1% | 8.1% | 11.3% | 5.2% | 4.1% | 3.9% | 2.0% | 6.0% | 10.2% |
| 1874 | 3.2% | 8.4% | 11.6% | n.d | n.d | n.d | n.d | n.d | 10.4% |
| 1876 | 5.1% | 5.8% | 14.9% | 8.1% | 9.0% | 4.6% | 3.9% | n.d | 14.6% |
| 1882 | 3.4% | 4.9% | 15.2% | 6.2% | 14.2% | 3.5% | 4.3% | 8.6% | 16.2% |

Fuente: Kalmanovitz y López 2010, Estado de Cundinamarca. Leyes y Ordenanzas del Consejo de Departamento, 1862-1911.

El promedio de ingresos por tributos y contribuciones del Estado de Cundinamarca fue el segundo más alto durante el periodo 1848-1886, el cual no estaba

¹⁹ CASTILLO, Adriana y LÓPEZ, Edwin, “Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848-1890”, en: *Documentos de Trabajo en Economía*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012.

²⁰ HERNÁNDEZ, Isidro. “Tributación en Colombia y los Orígenes de su Brecha Impositiva, 1821-1920” En: *Documentos de Trabajo No 37*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 25.

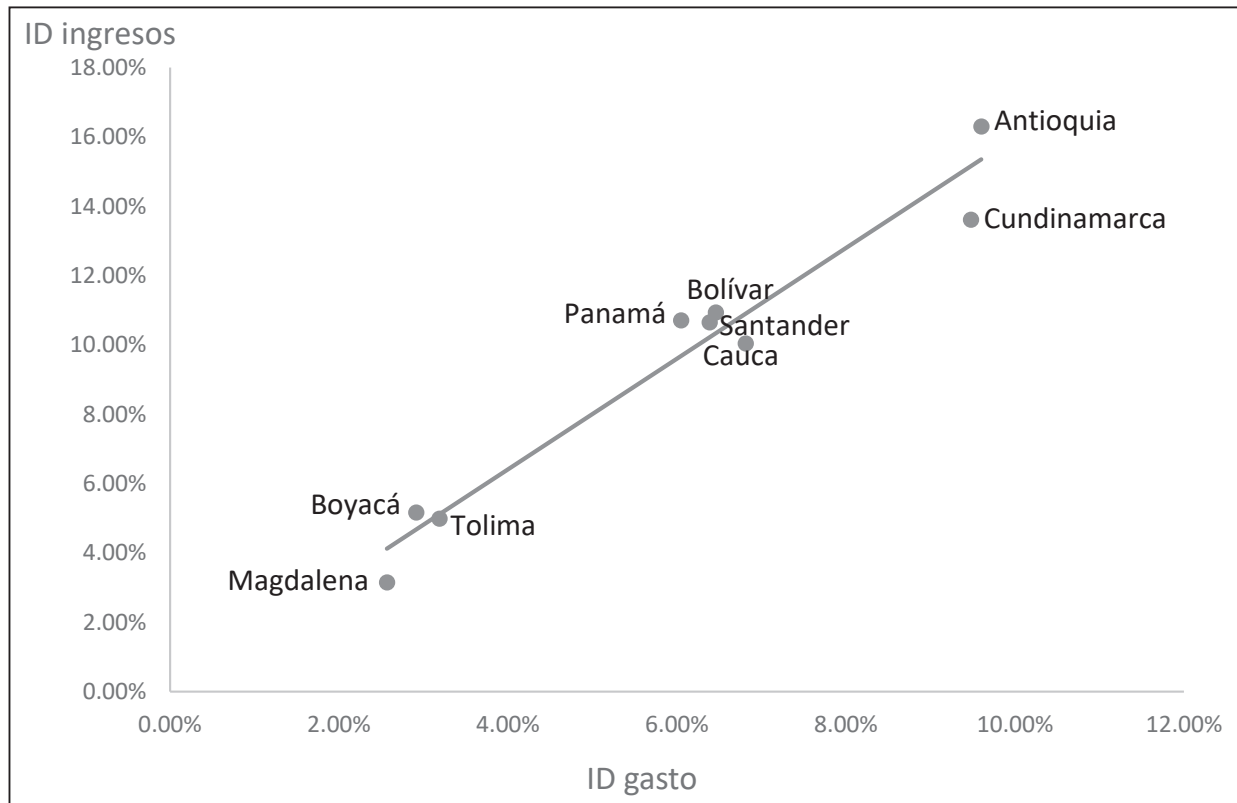
muy lejos del nivel logrado por el Estado de Antioquia, al occidente del país, que ocupaba el primer lugar. También, a pesar de que el ingreso fiscal cundinamarqués en 1848 era muy similar al del resto de estados, su crecimiento en el mismo periodo fue de cerca del 10% promedio anual, el más alto de todos los estados soberanos²¹ La mayoría de sus ingresos fiscales provenían del cobro de peajes (36%), la contribución directa (18%) derechos de consumo (17%) y degüello (14%). A pesar del crecimiento sostenido de la serie, la volatilidad también fue alta, la cual está explicada por la inestabilidad política nacional y local.

En comparación con los demás estados, Antioquia y Cundinamarca fueron los de mayor recaudo durante todo el periodo federal, lo cual se debe al número de impuestos y rentas establecidas en cada estado (GRÁFICO 2). En el Estado de Antioquia, por ejemplo, existían nueve rentas o impuestos para el año de 1870, mientras en Cundinamarca existían diez. Las principales fuentes de ingreso fiscal en Cundinamarca fueron la contribución directa sobre la propiedad territorial (\$75.000) y los derechos de consumo sobre mercancías extranjeras (\$68.000) mientras que la que menos recaudó fue la renta de correos (\$5.020)²² (Estados Unidos de Colombia, 1871). En el año de 1870, el total de rentas recaudadas por todos los Estados fue de \$1.910.995,00, ingreso que se concentraba principalmente en los Estados de Antioquia, Cundinamarca y Panamá, con el 18%, 17.9% y 15.5%, respectivamente. Para 1876 la tendencia continúa; Antioquia y Cundinamarca seguían siendo los estados con mayor recaudo, cada una con el 20% de las rentas totales recaudadas por los Estados, que ascendieron a un total de \$2.786.880,64. En el año de 1882, las rentas totales recaudadas por los Estados fueron de \$4.060.000,00, y la mayor proporción de las rentas recaudadas se concentraban en Antioquia, Cundinamarca y Cauca, con el 21%, 20% y 18.5%, respectivamente. (TABLA 1). El promedio de ingresos de los estados representó 6% del recaudo total del país y 10% de gasto público.

²¹ KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), 2010, pp. 199-228.

²² Las otras rentas fueron Contribución directa sobre la industria y el capital (\$20.000), Aguardiente (\$68.000) derecho de consumo sobre frutos del país (\$12.000), Derechos de degüello (\$60.000), registro y anotación (15.000), papel sellado (25.000), subsidio nacional (\$21.200) y peajes (\$40.000). Ver: Estados Unidos de Colombia, Memoria de Hacienda, Bogotá, 1871.

GRÁFICO 2
Índice de descentralización (ID): ingresos vs. gastos
(promedio 1848-1882)



Fuente: Kalmanovitz y López 2010, Estado de Cundinamarca. Leyes y Ordenanzas del Consejo de Departamento, 1862-1911.

El Estado de Cundinamarca tuvo avances importantes con respecto a la construcción de la estructura administrativa local de sus instituciones estatales. Para 1881, la rama ejecutiva del gobierno constaba de tres oficinas: la secretaría de gobierno, de fomento y del tesoro. La Secretaría de Gobierno se encargaba de la administración del Estado, la justicia, defensa del territorio, policía y religión, mientras que la Secretaría de Fomento fue responsable de la educación pública, carreteras y trabajos públicos, correos y asuntos de beneficencia. La Secretaría del Tesoro estaba encargada de las estadísticas del Estado, la administración del recaudo de impuestos y la ejecución del gasto público y la contabilidad fiscal mediante la dirección de Contaduría General. Por su parte, la rama legislativa estuvo compuesta por representantes de todas las regiones del Estado y sus gastos fueron pagados por el ejecutivo.

A principios de la década de 1880, el ingreso de impuestos se registraba en dos cuentas: las rentas generales y las rentas de aplicación especial. Dentro de las primeras se contabilizaban los ingresos por contribuciones directas, impuesto de consumo, degüello, registro y papel sellado, impuestos sobre productos como mieles, panela y azúcar e impuestos sobre licores extranjeros. En las rentas de

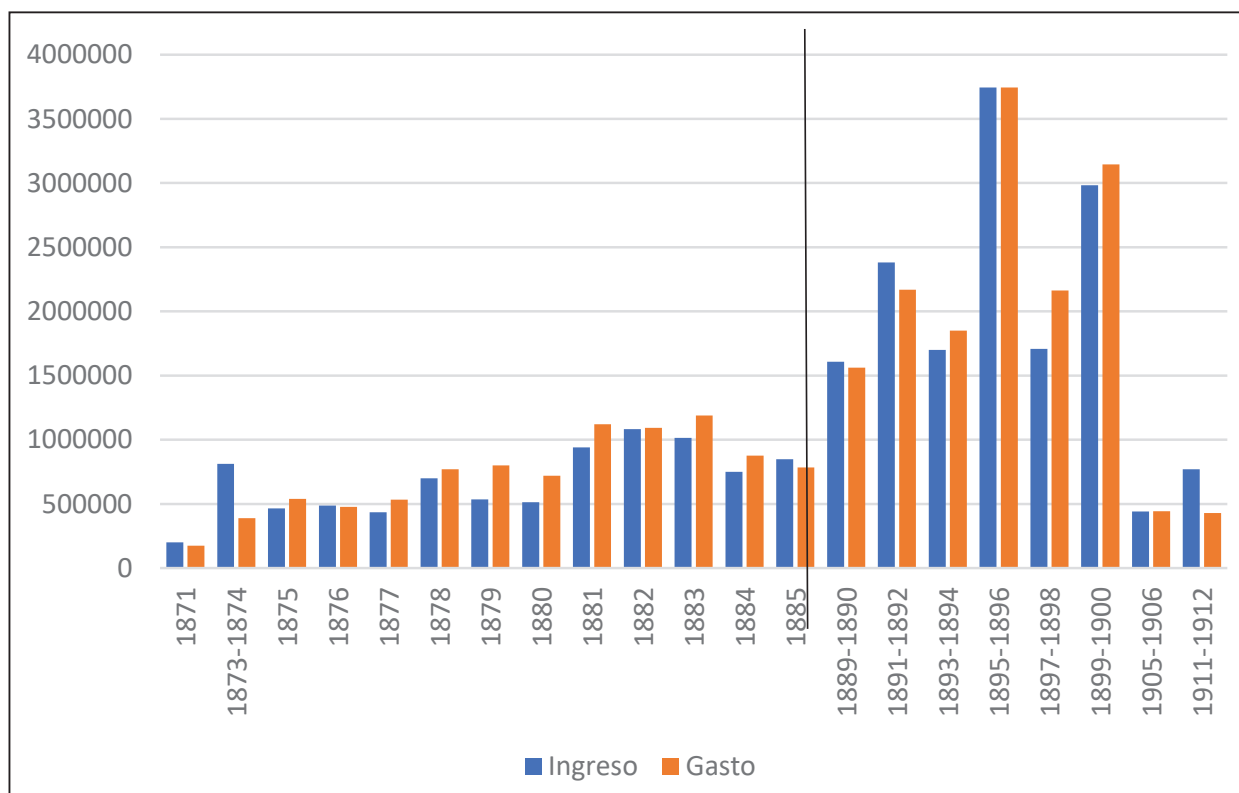
aplicación especial se contabilizaban rentas con destinación específica dirigidas al mantenimiento de vías de comunicación y contribuciones para la manutención de la beneficencia, hospitales del Estado, hospicios y otras entidades de beneficencia. También se contabilizaban bajo este rubro las transferencias que el gobierno nacional enviaba al Estado para la manutención del lazareto de Agua de Dios.

En la misma década, el gasto público se contabilizaba en nueve departamentos: legislativo, ejecutivo (que incluía los gastos de las oficinas de hacienda pública), judicial, beneficencia y recompensas, deuda pública, gastos varios del tesoro, vías de comunicación, instrucción pública y gastos varios. El gasto público se concentró en gastos operativos, defensa y mejoran de la red de carreteras locales. Hubo, también, un incremento en el gasto en caridad pública y educación. Desde 1876 a 1885 las series de gasto muestran una tendencia creciente, la cual coincide con la guerra de 1876-1877. Varios factores se combinaron para disparar esa guerra. Primero, la crisis económica global que empezó en 1873 condujo a la caída de exportaciones de tabaco y oro en la década de los 1870. También, después de 14 años en el poder, la erosión de los gobiernos del radicalismo liberal fue evidente, a lo que se le sumó el rechazo de los conservadores con el proyecto de educación liberal que buscó implementar una educación secular, obligatoria y libre. El Estado de Cundinamarca fue un escenario importante de guerras, especialmente con la participación de las guerrillas de Mochuelos y Guasca.²³

A pesar de los aumentos en ingresos fiscales, estos fueron insuficientes para pagar todos los gastos del estado (GRÁFICO 3). Los déficits fiscales causaron la necesidad de contratar créditos adicionales ya fuera con prestamistas locales, acudiendo a la subvención nacional o recursos proporcionados como un préstamo del gobierno central. Por ejemplo, los fondos de préstamos contratados en 1879 fueron otorgados al departamento judicial para cubrir gastos de la prisión local. En 1874, el gobierno asignó una considerable suma para la reparación de víctimas de la guerra de ese año a través de gastos generados por el departamento de tesorería y caridad, los cuales fueron financiados con deuda. Como se muestra en el Gráfico 3, hacia el fin del periodo federal, en 1884 el préstamo adicional requerido fue usado para cubrir los gastos del departamento en canales de comunicación y secundariamente para la ejecutiva. Una vez más, los desórdenes políticos explican la volatilidad del nivel de ingreso y los continuos déficits fiscales en el estado.

²³ ORTIZ MESA, Luis Javier, *Fusiles y Plegarias, guerra de guerrillas en Cundinamarca, Boyacá y Santander, 1876-1877*, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

GRÁFICO 3 Cundinamarca: ingreso fiscal y gasto 1871-1912



Fuente: Estado de Cundinamarca. Leyes y ordenanzas del consejo de departamento 1862-1911.

Desde el punto de vista político, aunque los dirigentes locales tendieron a alinearse con la ideología liberal en temas como la descentralización al interior del estado, la oposición conservadora también buscó consolidarse, fortaleciendo su maquinaria política cada vez que llegaban al poder federal: “En Cundinamarca, ninguno de los dos partidos mantuvo el control total del territorio. En las décadas de 1860 y 1870 los liberales obtuvieron un alto respaldo electoral al occidente, entre las laderas de la cordillera y el valle del Magdalena, mientras que los conservadores fueron favorecidos en el nororiente, en las tierras altas de la cordillera. (...) Sobre la Sabana y la capital, por ejemplo, el dominio de uno de los partidos nunca fue claro”.²⁴ Por tal razón, las guerras nacionales que se libraron durante la época federal también afectaron de manera importante la estabilidad política y económica del estado cundinamarqués.²⁵ Después de la guerra civil de 1876 los liberales radicales fueron perdiendo poder e influencia a la vez

²⁴ GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010, pp. 364-365.

²⁵ GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

que los conservadores se fortalecían políticamente en asocio con los liberales moderados tanto en Cundinamarca como en el resto del país.

Centralización y “La regeneración”

Para 1880, el péndulo político empezó a alejarse de la excesiva descentralización del radicalismo liberal y se movió hacia una estructura unitaria alineada con las ideas que sobre administración pública y fiscal defendía el partido Conservador y un grupo de liberales moderados. Este es el año en que Rafael Núñez tomó una mayor relevancia en el escenario de la política nacional al ser elegido presidente. Originario de Cartagena, principal ciudad del caribe colombiano en ese entonces, su elección representó un distanciamiento con respecto a líderes políticos de la región central que tradicionalmente habían dominado la política nacional en la era federal. Núñez fue reelegido en 1884 y al año siguiente un grupo de liberales radicales iniciaron una revuelta contra él, la cual usó como pretexto para buscar abolir la Constitución de 1863. La Regeneración de Núñez se convirtió en la plataforma política sobre la cual se desarrollaría la política conservadora de largo plazo, que buscó reinstalar un Estado unitario gobernado desde Bogotá. La nueva Constitución introdujo en 1886 el regreso del poder al ejecutivo central y restablecer el prestigio y poder de la Iglesia Católica Romana. Así, la Constitución de 1886 intentó solucionar los problemas originados por la descentralizada, excesivamente federalista y anticlerical Constitución de 1863.

El federalismo fue identificado por los regeneradores como la principal causa de la debilidad del estado, y la centralización propuesta por la Constitución de 1886 buscaba solucionar dicho problema. Así, la nueva constitución planteó las bases de una República Unitaria a partir de la concentración de la toma de decisiones en el gobierno central que se ejercería desde la ciudad de Bogotá limitando la amplia autonomía que tenían los gobiernos locales en este ámbito bajo la constitución anterior. Con el pretexto de una búsqueda de progreso y orden, aspectos ausentes bajo el periodo federal según los nuevos gobiernos, se buscó sustituir el federalismo que por más de 20 años había concentrado los esfuerzos particulares de las regiones en la búsqueda un desarrollo social, económico y cultural en las mismas. La nueva Constitución que fue redactada por el líder conservador y futuro vicepresidente Miguel Antonio Caro, también buscó abolir otras libertades territoriales e individuales impulsadas por las primeras administraciones liberales. Un ejemplo de lo anterior se puede apreciar en el artículo k, el cual castigaba a cualquier medio de comunicación que atentara contra el Gobierno Central, en especial en época de guerra (Art. 42), medida que contrasta claramente con el principio de libertad de prensa defendido por los liberales, en especial, a principios del periodo radical. Otro ejemplo es el artículo L, que consagraba que todos los actos legislativos del poder ejecutivo estarían vigentes hasta que la constitución se reemplazara, otorgándole así amplio poder a la rama ejecutiva concentrada ahora en un solo lugar.

La centralización se dio en el ámbito monetario. Desde 1870 la banca privada podía emitir sus propias monedas bajo el régimen de la banca libre, en el cual los bancos deberían tener una reserva de oro de un tercio del dinero impreso. En 1886, la emisión de papel moneda fue monopolizada por el Banco Nacional fundado 6 años antes bajo el régimen de banca libre, eliminando completamente la autonomía administrativa, política y económica de los bancos cuya actividad por lo general se circunscribía al ámbito de cada Estado.²⁶

En términos formales, la centralización se consagró en el título primero de la Constitución de 1886, en el cual se establece que la Nación colombiana es una República unitaria (Art. 1°); también establece que los poderes públicos surgen exclusivamente de la Nación (Art. 2°) y hace explícito que los territorios y los bienes públicos que los conforman pertenecen exclusivamente a la Nación (Art. 4°). El gobierno central es el único que puede poseer y producir armas y municiones (Art. 48), aboliendo la capacidad que tenían los gobiernos locales de tener sus propias policías y ejércitos. También se concentró en el Gobierno Nacional la dirección de la economía, en lo referente a la producción, distribución y consumo, para garantizar una mejor distribución de productos y el bienestar material del país (Art. 32). Al igual que la anterior constitución, se garantizó la libertad de empresa e iniciativa privada, aunque se abrió la posibilidad de acudir a expropiaciones en épocas de guerra, al igual que se podían establecer contribuciones, impuestos y gastos especiales (Art. 206). En la previa discusión del artículo, el meollo estaba en que la expropiación o violación del derecho de propiedad solo se avalaría en tiempo de guerra.²⁷

La centralización impactó igualmente la administración de impuestos y las atribuciones del ejecutivo a nivel central en cuanto a la definición de contribuciones indirectas, tarifas, bases gravables y otros aspectos de la administración fiscal. El gobierno central se seguirá encargando de la definición de las tarifas al comercio exterior, estableciendo un periodo de seis meses para ajustarlas de acuerdo a los ciclos del comercio exterior (Art. 205). El control sobre los bienes, rentas, derechos y acciones que pertenecían la Unión Colombiana 1886 pasaron al control del gobierno central, así como las tierras baldías, minas y salinas que estaban a cargo de los anteriores estados (Art. 202). También se convirtieron en responsabilidad del ejecutivo en Bogotá las deudas exteriores y del interior, reconocidas hasta ese momento y en el futuro, y los gastos de servicio público, las cuales deberán ser reglamentadas por el congreso (Art. 203).

²⁶ El Estado de Antioquia ubicado al occidente del país, por ejemplo, fue uno de los que más se vio afectado por esta política. Su élite comerciante que al tiempo tenía intereses económicos en la extracción de oro le permitió la creación de cerca de 42 bancos entre 1871 y 1883 de los cuales 9 emitían papel moneda, lo cual representaban una parte importante del dinamismo económico antioqueño. El monopolio de la emisión fue un freno abrupto para los comerciantes y banqueros del Estado soberano de Antioquia. Ver: MEISEL ROCA, A., “Los bancos comerciales en la era de la banca libre, 1871-1923”, en A. Meisel Roca et al. (editores.), *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá: Banco de la República, 1990.

²⁷ República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>, p. 130.

El presidente en cabeza del poder ejecutivo era elegido por las asambleas electorales y estaba encargado de velar por los asuntos fiscales del país y de decidir el tipo de inversiones que se llevarán a cabo en el territorio nacional. El presidente también podría crear las divisiones administrativas que considerara pertinente en los ministerios del despacho a nivel central y también nombrar autoridades regionales y removerlas de ser necesario también, muestra clara del fin de la autonomía administrativa regional que caracterizó el periodo anterior. De la misma manera, conceder patentes a invenciones en el territorio (Art. 120). También le correspondía directamente al presidente de la República organizar el Banco Nacional y ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes (Art. 158). Tanto el presidente como vicepresidente eran elegidos en procesos electorales en los que solo podían votar hombres que supieran leer y tuvieran una renta anual de quinientos pesos (Arts. 173 y 174).

En el diseño institucional creado por la Constitución de 1886 para la definición de impuestos y gastos también asignaba funciones específicas al poder legislativo e incluía la creación de órganos de vigilancia y control fiscal como la Contraloría General de la República. El Congreso de la República²⁸ estaba encargado de dictar las normas que permitían el diseño y expedición del Presupuesto Nacional, así como de establecer un Plan de Desarrollo Económico y Social para Nación. El congreso también podía decretar rentas nacionales e impuestos extraordinarios de ser necesario, así como fijar la ley, peso y denominación del sistema de medidas y asignar partidas presupuestales para cubrir gastos de la administración. En cuanto a las oficinas de vigilancia y control de las finanzas públicas, la Contraloría General de la República se encargaba de llevar el libro de deuda pública del Estado, determinar la estrategia de unificación de la contabilidad de las entidades descentralizadas y exigir informes a empleados públicos departamentales o municipales sobre las gestiones fiscales (Arts. 59 y 60).

Lo anterior muestra que gran parte del proceso de toma de decisiones sobre aspectos tributarios y de ejecución presupuestal se centralizaron en el gobierno de Bogotá. Sin embargo, las administraciones regionales conservaron cierta influencia en la administración fiscal local, mucho más limitada que en el periodo anterior. La mayoría de la burocracia organizada localmente para la administración y vigilancia fiscal también se mantuvieron. Al fin y al cabo, esta estructura burocrática se creó y desarrollo durante el periodo federal en el cual se dio la modernización no solo de la estructura tributaria sino de la estructura burocrática para su administración.

²⁸ El Congreso estaba conformado por un Senado y una Cámara de Representantes. El Senado estaba conformado por tres miembros por cada Departamento, por un periodo de seis años y serán reelegibles indefinidamente. Para la Cámara se elegía un representante por cada 50,000 habitantes.

Art. 101 Los representantes eran elegidos por un periodo de cuatro años y podían ser reelegidos indefinidamente. Los ciudadanos eligen directamente congresistas, consejeros municipales y diputados a las Asambleas Departamentales. Los ciudadanos que supieran leer y escribir y tuvieran una renta anual de quinientos pesos podían elegir electores, los cuales votarán para presidente y vicepresidente de la República. Había un elector por cada mil individuos aproximadamente.

La Constitución de 1886 estableció que las unidades territoriales en las cuales se dividió el país ya no se llamarían Estados sino departamentos²⁹, mismos que corresponderían a los ya establecidos bajo la anterior constitución, aunque se le otorgó al Gobierno Nacional la potestad de crear nuevas Comisarías o municipios bajo ciertos requerimientos establecidos en la Constitución (Arts. 5° y 6°). El poder ejecutivo de cada departamento estará encabezado por un gobernador que al tiempo será un agente del Gobierno y jefe de Administración Seccional (Art. 179). Los Departamentos de Cundinamarca y Panamá³⁰ fueron sometidos a la autoridad directa del Gobierno para que fueran administrados con leyes especiales.

En las disposiciones transitorias de la nueva Carta Magna se determinaba que las rentas y contribuciones que los antiguos Estados tenían al momento de la expedición de la constitución serían los mismos de los departamentos, mientras el poder legislativo no disponga otra cosa, con excepción de las rentas que el poder ejecutivo ha destinado al servicio de la Nación. También se establecía en cada región una asamblea departamental cuyos integrantes se escogían en votación popular (un diputado por cada cuarenta mil habitantes) y que se encargaban votar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos del departamento. En este documento se establecían los montos de recaudo de tributos y contribuciones locales y partidas del gasto que se financiaban con este de conformidad a las nuevas leyes. Las asambleas también debían autorizar al gobernador para contraer empréstitos y enajenar bienes en caso de que se necesitara financiar el déficit fiscal local o emprender proyectos de infraestructura (Art. 185).

Las discusiones de los constituyentes con respecto al rol que deberían tener estas asambleas locales muestran el interés de estos por otorgarles amplias facultades para la promoción del desarrollo económico local o incluso mantener las que ya tenían bajo el sistema federal. Algunos constituyentes propusieron que las Asambleas fueran las encargadas de dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con recursos propios de los departamentos, la educación, las industrias establecidas e introducción de nuevas, así como todo lo referente a transporte y comunicación vial y naval. Además de todas las explotaciones posibles para la generación de ingresos propios y la fiscalización de estas rentas y gastos, (Antecedentes de la Constitución, 204). De estas atribuciones propuestas la más importante fue la educación, puesto que en la mayoría de los casos las administraciones departamentales tuvieron un mayor peso en la financiación de esta que el gobierno central.

²⁹ Con el fin de debilitar las identidades regionales y la influencia de algunos caudillos regionales, algunos miembros de la asamblea constituyente propusieron cambiar los nombres de los nuevos departamentos, propuesta que al final no prosperó (República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>).

³⁰ Por los constituyentes José María Samper, Antonio Cuervo y Jesús Casas Rojas, delegado de Cundinamarca, sugirieron que sólo Panamá estuviera sujeta al código especial (República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>, p. 410).

Las asambleas también tenían la facultad de establecer impuestos sobre materia imponible que no estuviera ya grabada por el gobierno nacional, ni superar los límites establecidos por las leyes del gobierno central. Los gravámenes creados por los departamentos tampoco podían recaer sobre mercancías de tránsito por el territorio del respectivo departamento, exceptuando las rentas asociadas a la compensación de servicio prestado al mismo tránsito (art. 180). Los departamentos podrían disponer de estos recursos y de las ganancias obtenidas por el monopolio de la producción de licores, a lo cual se sumaba la posibilidad de establecer impuestos sobre su consumo.³¹

La administración departamental era independiente de la de los municipios que los conformaban, pero se debía coordinar y planificar entre ambas administraciones el desarrollo de la infraestructura local y otras medidas que favorecieran el desarrollo regional (art. 182). Según la constitución, el gobierno nacional debía transferir a los departamentos los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración local y otro monto adicional que sería “invertido a la población” sin especificar exactamente en qué rubros, aunque algunos de estos recursos fueron usados para financiar colegios públicos en el departamento de Cundinamarca. Al mismo y tiempo, la Constitución aclaraba que los bienes y rentas de las entidades territoriales eran de su propiedad exclusiva, prohibiendo su utilización por parte del gobierno central (Art. 183), dejando entrever el interés de los constituyentes por mantener en algo las divisiones en la administración fiscal entre el gobierno central y los gobiernos locales, heredado del periodo anterior.

Así como la Constitución establecía mecanismos de control y vigilancia de las finanzas públicas del gobierno central, las contralorías departamentales eran las encargadas de la revisión fiscal de departamentos y municipios (Art. 190). Las atribuciones fiscales de los municipios eran más limitadas, aunque los consejos municipales podían ordenar expedir acuerdos referentes a la administración municipal y votar las ordenanzas expedidas por las Asambleas concernientes a contribuciones y gastos del distrito (Art. 189). Todo como lo determine la ley. La constitución también establecía que mediante la ley se podría catalogar los municipios según población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración, así como determinar asociaciones estratégicas entre municipios para prestación de servicios públicos comunes, algo que se implementaría en el siglo xx (Art. 198). Por su parte, al municipio de Bogotá se le mantuvo su estatus como capital de la República, y se le otorgó una organización como Distrito Especial, sin sujetarse al régimen municipal ordinario (Art. 199).

³¹ Los constituyentes también discutieron sobre la posibilidad de establecer un un gravamen de hasta el cuatro por mil sobre el valor de la riqueza inmueble de los habitantes del departamento y derechos de peaje como lo hicieron algunos estados durante el periodo federal, propuesta que no quedó plasmada finalmente en el texto de la Constitución (República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>, p. 407).

Los epicentros institucionales de la definición del gasto eran el Congreso Nacional fundamentalmente, así como las asambleas departamentales o consejos municipales. Medidas referentes al desarrollo regional se debían discutir con la comunidad, pero se limitaba la asignación de recursos públicos a organizaciones privadas con la excepción de establecimientos educativos, organizaciones de beneficencia y juntas de acción comunal reconocidas y autorizadas. Lo anterior le brinda continuidad a la cooperación entre organismos públicos y privados que se daba en el periodo anterior en cuanto a la prestación de estos servicios sociales. La Constitución establecía que esos aportes debían ser distribuidos por partes iguales entre departamentos y una cantidad en igual proporción entre municipios.

A pesar de la centralización de la administración pública consagrados en la nueva constitución, la transición hacia el estado fiscal centralista no fue inmediata. Al menos no lo fue para el estado de Cundinamarca. Tanto los ingresos fiscales como el gasto público aumentaron proporcionalmente a los ingresos y gastos centrales. La estructura de la administración fiscal cambió poco, y la legislatura local continuó autorizando la recolección de impuestos directos, de degüello, así como la creación de subsidios para mantener algunas escuelas públicas, hospitales y lazaretos.

La transición al centralismo en Cundinamarca

El regreso del control centralizado del Gobierno de Bogotá causó gran insatisfacción, particularmente entre Liberales Radicales de los estados locales, ahora convertidos en departamentos. En la década de 1890, los ingresos por el sacrificio de ganado regresaron al gobierno central y en 1892 los impuestos nacionales que fueron recaudados sobre cigarrillos y otros fueron asignados también al gobierno central. En 1897, aunque, los estados recuperaron los ingresos de degüello sin ofrecer servicios adicionales en retorno, como la policía nacional fue fundada en 1891 y el gobierno central se hizo cargo de la educación secundaria. Los derechos de aduanas continuaron siendo el principal ingreso seguido por las minas de sal.

Una de las principales características del fisco durante el proceso de centralización y ruptura del orden federal fue la constante tensión existente entre los departamentos y el Estado central como producto de la nacionalización de algunas rentas que anteriormente se constituían en la base de los ingresos de los Estados federales, a cambio de lo cual los nuevos departamentos obtenían alguna participación en distintos rubros de recaudo. Este fenómeno configuró una estructura impositiva altamente variable por lo menos hasta 1930.

En primera instancia, gracias a la ley 48 de 1887 se nacionalizaron los impuestos de las salinas marítimas, los de timbre y papel sellado, el degüello y los que recaían sobre las minas. A cambio de ello, los departamentos debían empezar a cobrar el cuatro por mil sobre bienes inmuebles, establecer el impuesto de licores y disfrutar del 25% del recargo a los cobros aduaneros. Ello se acompañó en

1888 por la expresa prohibición de establecer nuevos impuestos por parte de las asambleas sin previa autorización del Congreso, quien decidía en última instancia con base en un informe detallado de la necesidad y conveniencia del nuevo gravamen, documento que debía ser enviado por cada gobernador, así lo estipulaba la Ley 149 de 1888.

La aplicación de dicha estructura centralizada fue afectada por los debates planteados desde las regiones al ver menguado su margen de acción y de autonomía presupuestal, razón por la que en 1896 devolvió el degüello a los departamentos y se eliminó la participación en las aduanas.³² El gobierno central también intentó limitar los cobros sobre contribución directa, pieza clave del andamiaje presupuestario de los antiguos estados federales, además de apropiarse de una tercera parte de su recaudo.³³ Por si ello fuera poco, el impuesto a los licores fluctuó entre el monopolio o la venta de patentes, siendo administrado por arriendo o administración directa. Así las cosas, el trípode que sostenía los ingresos de los gobiernos regionales se vio debilitado tras constantes cambios institucionales, en medio del fragor de las dos últimas guerras civiles del accidentado siglo XIX colombiano.

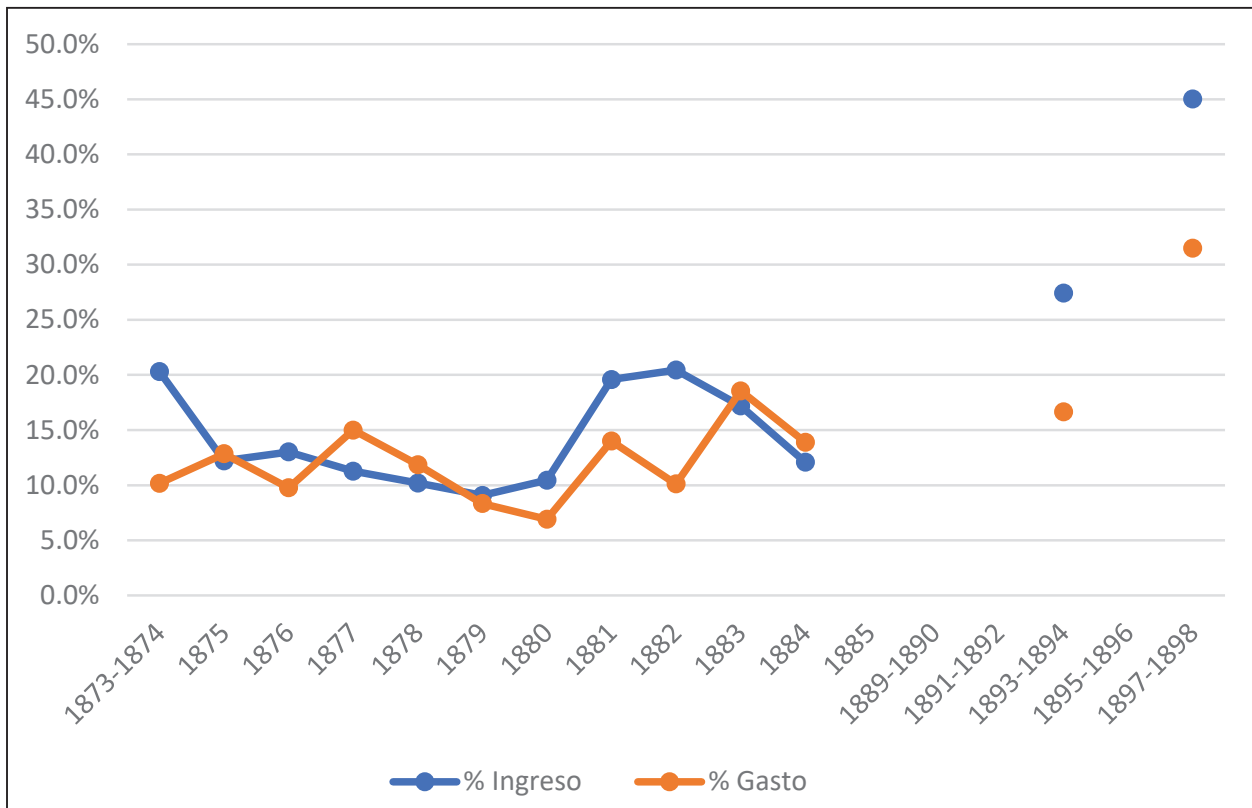
En el periodo 1888-1906 el registro contable de los impuestos y contribuciones mantuvo rubros similares a los usados en el periodo federal. La contabilidad de ingresos se organizó en cuatro rubros: rentas generales (impuestos directos, participación en las aduanas nacionales, licores, juegos de azar y peajes), créditos activos de vigencias expiradas (deudas de vigencias anteriores e ingreso pagado por la compañía que administraba el transporte en Bogotá), rentas especiales (peajes, degüello e instrucción pública) y rentas de beneficencia correspondientes a la Junta General de Beneficencia creada en 1869. El registro del gasto público mantuvo prácticamente la misma estructura del periodo federal, con dos notables excepciones: el traslado en 1891 de los rubros correspondientes a la administración de impuestos del Departamento Ejecutivo al recién creado Departamento de Hacienda y la creación del Departamento de Fomento en 1905 con el fin de administrar los recursos destinados al gasto local de reconstrucción después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

Durante el periodo federal, cada uno de los nueve estados avanzó en la organización administrativa de los fiscos locales más de lo que lo habían hecho en años anteriores, facilitando la modernización de los impuestos y contribuciones, el aumento del recaudo y la capacidad de ofrecer bienes públicos a nivel local (GRÁFICO 4).

³² SÁNCHEZ, S. *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*. Ibagué: Imprenta del Departamento. 1898.

³³ CAMACHO, J., *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*, Ibagué: Imprenta del Departamento, 1890.

GRÁFICO 4
Cundinamarca: gastos e ingresos como proporción del gobierno nacional
1873-1898



Fuente: Estado de Cundinamarca. Leyes y ordenanzas del consejo de departamento 1862-1911

Estos avances en la consolidación de la administración fiscal a nivel local dificultaron la centralización administrativa por parte del gobierno central, y la capacidad de asumir con prontitud la administración del recaudo y la ejecución del gasto de manera centralizada después de 1886. Lo anterior permitió que se mantuviera de facto cierto nivel de autonomía administrativa en la operación fiscal local al menos hasta 1910 cuando se introdujeron reformas sustanciales a la constitución de 1886.

En cada contexto regional la aplicación normativa sufrió modificaciones adaptándose al complejo proceso de negociación política, a la dinámica de las guerras y a la constante variación territorial. La estabilidad solo fue posible después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y durante el gobierno de Rafael Reyes, gracias a la promulgación del Decreto Legislativo de marzo de 1905 y la ley 61 del mismo año, reglamentación que redirigía ciertas rentas locales hacia el fisco nacional, despojando a los departamentos de importantes fuentes de ingreso y dejándoles una participación de tan solo el 25% sobre el excedente producido por algunas contribuciones tales como la fabricación de tabaco, fósforos y aguardientes.

Dicha estabilidad solo se vería trastocada por la creación de impuestos a bienes suntuarios entre 1914 y 1917, la consolidación del impuesto de renta en 1918 y el otorgamiento de plenas facultades a las asambleas departamentales para procurar ingresos vía empréstitos, con base en la ley 71 de 1916.³⁴ Los pormenores de este lento proceso de centralización y de tensiones políticas por la cesión de rentas que antiguamente iban a las arcas de los estados federales configuraron una estructura impositiva cambiante, fenómeno que tuvo matices y dinámicas diferentes en cada región dependiendo de las características económicas y políticas propias de cada una de ellas.

CONCLUSIONES

En el contexto latinoamericano, los procesos de descentralización fueron más comunes que la centralización de las finanzas públicas. Así, el caso colombiano muestra que la descentralización fue un proceso que tuvo lugar *pari passu* con el proceso de construcción de estado del siglo diecinueve. Por razones geográficas e institucionales, el federalismo sembró raíces en el desarrollo local, demorando el proceso de centralización fiscal emprendido desde el gobierno de Bogotá. Aunque el federalismo colombiano no fue necesariamente un proceso de construcción de estado de abajo hacia arriba —después de todo, fue implementado por la constitución de 1863— fue más fácil adaptarse a la estructura económica local. La descentralización estaba profundamente arraigada en las localidades, lo que retrasó la implementación del centralismo en Colombia, proceso que finalmente se consolidó en el periodo de 1910-1980.

A pesar de los cambios en el gobierno central, la transición al estado fiscal centralista no fue inmediata durante la Regeneración. Al menos no lo fue para el estado de Cundinamarca. Tanto los ingresos fiscales como el gasto público aumentaron proporcionalmente a los ingresos y gastos centrales. La burocracia y la contabilidad cambiaron poco y la legislatura local continuó autorizando la recolección de impuestos directos, de degüello, así como la creación de subsidios para mantener algunas escuelas públicas, hospitales y lazaretos. Una vez se centralizó el poder, el gobierno nacional central se hizo cargo de todos los ítems de gastos creados a nivel descentralizado. Esta dificultad permitió cierta continuidad y una descentralización de facto que continuó en operación al menos hasta 1910 cuando se introdujeron reformas sustanciales a la Constitución de 1886.

Dicha Constitución intentó solucionar los problemas originados por la descentralizada, excesivamente federalista y anticlerical Constitución de 1863. El regreso del control monopólico del gobierno central causó gran insatisfacción, particularmente entre Liberales Radicales de los estados locales. En la década de 1890, los ingresos por el sacrificio de ganado regresaron al gobierno central y en 1892 los impuestos nacionales que fueron recaudados sobre cigarrillos y otros

³⁴ JUNGUITO, R. y RINCÓN, H., “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”, en: J. Robinson y M. Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de República y Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 239-312.

fueron asignados también a este gobierno. En 1897 los estados recuperaron los ingresos de degüello sin ofrecer servicios adicionales en retorno, como la policía nacional fundada en 1891 y el gobierno central que se hizo cargo de la educación secundaria. Los derechos de aduanas continuaron siendo el principal ingreso seguido por las minas de sal.

Con el propósito de reactivar la economía después de la Guerra de los Mil Días, la administración de Rafael Reyes adoptó una serie de medidas fiscales con el fin de incrementar los ingresos del estado central para cubrir el déficit fiscal y fomentar las empresas que el gobierno se había fijado en 1905. Dentro de estas medidas se destacan la centralización de los sistemas de cobro y la nacionalización de las rentas de licores, degüello y tabaco, quedando la nación comprometida a reconocerles a los departamentos una participación por lo recaudado por concepto de tales rentas, lo cual debilitaron las finanzas públicas locales y profundizaron el proceso de centralización administrativa y política. Sin embargo, en 1908 fueron devueltas las rentas a los departamentos.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

- CAMACHO, J., *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*, Ibagué: Imprenta del Departamento, 1890.
- Departamento de Cundinamarca Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1887-1912.
- Estado de Cundinamarca, *Informe del secretario de Gobierno de Cundinamarca*, 1863.
- Estado de Cundinamarca, *Tercer Informe Anual del director de la Instrucción Pública del Estado Soberano de Cundinamarca*, 1873.
- Estado de Cundinamarca, *Informe del secretario de General al Gobernador de Cundinamarca*, 1873.
- Estado de Cundinamarca, *Decreto 130 de 1878 sobre liquidación de gastos del presupuesto de 1879*.
- Estado de Cundinamarca, *Memoria del secretario de hacienda del Estado soberano de Cundinamarca*, 1879.
- Estado de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1857, 1859, 1863, 1864, 1866, 1867, 1868, 1869, 1870, 1874, 1875, 1876, 1877, 1878, 1880, 1881, 1882, 1883, 1884*.
- Estados Unidos de Colombia, *Memoria de Hacienda*, Bogotá, 1871.
- Provincia de Bogotá, *Informe del gobernador de la Provincia de Bogotá 1856*, Presupuesto provincial de gastos para el servicio del año económico de 1856 a 1857.
- República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia 1886*. <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>

República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>

SÁNCHEZ, S. *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*. Ibagué: Imprenta del Departamento. 1898.

Fuentes secundarias

- BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, D., *Decentralization, Corruption and Government Accountability: an overview*, Handbook of Economic Corruption, 2005.
- BRUECKNER, J., “Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion”, *Annals of Economics and Finance*, vol. 1, núm. 18, Universidad de Illinois, 2001.
- CASTEL, Robert, *El Ascenso de las Incertidumbres. Trabajo, Protecciones, Estatuto del Individuo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- CASTILLO, Adriana y LÓPEZ, Edwin, “Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848-1890”, en: *Documentos de Trabajo en Economía*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin, “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia Crítica*, 2011, núm. 40, pp. 104-127.
- DINCECCO, Mark y KATZ, Gabriel, “State Capacity and Long-Run Performance”, Berkeley Economic History Laboratory, Working Paper Series, 2012, pp. 2013-01.
- DOMÍNGUEZ OSA, Camilo, “Inserción de Colombia en la Economía Mundo y su Influencia sobre la Construcción del Estado Nación”, en: *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*, 418 (59), 1 de noviembre de 2012.
- DYE, Alan, “The Institutional Framework”, in Bulmer-Thomas et al. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, 2006, vol. 2, p. 189.
- FISMAN, R. y GATTI, R., “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, *Journal of Public Economics*, 2002, vol. 83, núm. 3, pp. 325-345.
- FLÓREZ, Carmen Elisa y ROMERO, Olga Lucía. “La demografía de Colombia en el siglo XIX”, en Meisel Adolfo y Ramírez María Teresa, *La Economía Colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 2010.
- GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”, En: *Manual de Historia de Colombia*. Tomo II. Tercera Edición. Bogotá: Procultura Colcultura, 1984.
- HERNÁNDEZ, Isidro. “Tributación en Colombia y los Orígenes de su Brecha Impositiva, 1821-1920” En: *Documentos de Trabajo No 37*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- IMI, A., “Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note”, *Journal of Urban Economics*, 2005, vol. 57, núm. 3, pp. 449-461.

- JUNGUITO, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. En MEISEL, A y RAMÍREZ, M. (editores), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 41-136.
- JUNGUITO, R. y RINCÓN, H., “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”, en: J. Robinson y M. Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de República y Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 239-312.
- KALMANOVITZ, Salomón, “La evolución económica de 1886 a 1905 y las condiciones políticas del crecimiento Moderno”, en: Kalmanovitz Salomón, ed. *Nueva Historia Económica de Colombia*, Capítulo 5. Taurus y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019.
- KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 2010, 12 (23), 199-228.
- KALMANOVITZ, S., “El federalismo y la fiscalidad del Estado Soberano de Panamá, 1850-1886”, en: *Revista de Economía Institucional*, 2012, 14 (27), pp. 99-145.
- KERGUELEN, Ricardo, “Political Discourses, Territorial Configuration and Taxation: Conflicts in Antioquia and Cauca, Colombia (1850-1899)”, *Doctoral Dissertation*, UC San Diego, 2014.
- LINDERT, Peter, “Growing Public: Volume 1, The Story: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century”, *Cambridge University Press*, 2004.
- MARQUARDT, Bernard, “El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia?”, en: *Revista Pensamiento Jurídico*, 24, 2009.
- MEISEL ROCA, A., “Los bancos comerciales en la era de la banca libre, 1871-1923”, en A. Meisel Roca et al. (editores.), *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá: Banco de la República, 1990.
- MELO, Jorge Orlando, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”. In Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2016.
- MONROY, Claudia Liliana, “De Federalismo a Regeneración”, El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos, Boyacá 1886-1903”, en: *Historiela Revista de Historia Regional y Local*, 2010, vol. 4, núm. 7, pp. 218-239.
- OATES, W., “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1999, núm. 37, pp. 1120-1149.
- ORTIZ MESA, Luis, *Fusiles y Plegarias, guerra de guerrillas en Cundinamarca, Boyacá y Santander, 1876-1877*, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- RODDEN, J., Rose-Ackerman, S., “Does Federalism Preserve Markets?”, Faculty Scholarship Series, núm. 590, Yale University, 1997.
- Rose, Nikolas, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge University Press, 1999.

- SAFFORD, Frank y PALACIOS, Marco, “Colombia Fragmented Land Divided Society” Oxford University Press, 2002.
- STEIN, E., “Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America”, Working Paper, Inter-American Development Bank, 1998, núm. 368.
- TIEBOUT, C., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.
- TULCHIN, J. y SELEE, A., “Decentralization and Democratic Governance in Latin America”, *Wilson Center Reports on the Americas*, núm. 12, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.
- WEINGAST, B., “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving federalism and economic development”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1995, núm. 11.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.

