

QUINTAS JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Simposio: LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: LEGADO COLONIAL, REGULACIONES LIBERALES, FORMAS FEDERATIVAS. SEC. XVIII E XIX

Título: FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Autores: Orlando Vargas Rayo ovargasra@unal.edu.co y María Jennifer Novoa Álvarez mjnovoa@unal.edu.co

FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Orlando Vargas Rayo[♣]
María Jennifer Novoa[♣]

RESUMEN

La presente investigación se propone indagar en la historia fiscal del Estado Soberano de Cauca durante el periodo liberal; teniendo en cuenta que la historia de la fiscalidad en Colombia del siglo XIX se ha realizado en su mayoría a nivel general, sin discernir sobre las particularidades de los Estados. Por medio de la investigación se busca establecer si las políticas fiscales puestas en marcha por los liberales en el Estado Soberano del Cauca fueron consecuentes con sus principios políticos. De igual forma, se realiza una evaluación del manejo fiscal del Estado Soberano del Cauca; para este punto se incluye una breve comparación con la situación del Estado soberano de Santander a fin de ampliar los criterios empleados para dicha evaluación.

INTRODUCCIÓN

La literatura económica del periodo de los Estados Unidos de Colombia ha virado entre posiciones más o menos favorables hacia la política económica liberal y lecturas bastante críticas hacia las implicaciones negativas de estas políticas sobre el desenvolvimiento de la economía colombiana. En ambos casos han sido ampliamente estudiadas la estabilidad de las finanzas de la Unión y la historia política de la época. Historiadores y economistas como M. Deas, S. Kalmanovitz, R. Junguito y A. Meisel han profundizado en el estudio de estos temas e incluso construido valiosas series económicas, las cuales proveen información para establecer una perspectiva de la economía, en particular de la economía fiscal.

A pesar de tan reflexivo trabajo, consideramos que a estas investigaciones podemos aportar (1) una hipótesis para la interpretación del proyecto liberal-radical en el Estado Soberano

♣ Integrante Grupo de Investigación en Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá.

♣ Integrante Grupo de Investigación en Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá.

del Cauca, durante la existencia de los Estados Unidos de Colombia; e (2) información económica específica para el caso de las finanzas de dicho Estado, extraída de los informes de la gobernación del Estado a la legislatura del mismo.

En cuanto al primer asunto, pensamos que el proyecto político liberal de la época se encontró con un contexto económico que no respondió de forma propicia a las aspiraciones de este proyecto. En otras palabras, el ritmo del ámbito económico (y del cultural) era diferente a aquel que guiaba el escenario de la política. No obstante, no vemos esta situación como una característica particular de ese momento, sino como una característica permanente por la cual la historia del contexto económico y la del contexto político se mueven a distinto compás. Desde esta perspectiva cuestionamos el argumento del “fracaso liberal”, el cual para Kalmanovitz (2006) se trató principalmente de un fracaso político conducente al predominio de un centralismo re-fortalecido a partir de las últimas décadas del siglo XIX. Con el fin de lograr una perspectiva sobre la política del Estado Soberano del Cauca, nosotros hacemos uso de las investigaciones de A. Valencia, quien ha estudiado a profundidad el escenario de la política del Estado, y de otras referencias bibliográficas más generales; adicionalmente, incorporamos observaciones acerca de las preocupaciones de los secretarios de gobierno y de hacienda del Estado.

En lo que respecta a la información económica, los estudios dirigidos a la investigación de las finanzas de alguno de los nueve Estados de la Unión han sido escasos. Se cuenta con el trabajo de Zapata (2008) para el caso del Estado Soberano de Santander; el estudio de Wong Hiu (1999) sobre las finanzas del Estado Soberano de Bolívar; y con escasas cifras sobre otros Estados presentadas en investigaciones sobre la economía de la Unión. El presente trabajo pretende ser una referencia de las cifras alrededor de los ingresos, gastos y presupuestos del Estado Soberano del Cauca; por esto mismo, en los anexos presentaremos cuadros con copiosa información.

A partir de esto, proponemos evaluar la coherencia entre la ideología liberal y la política económica de la época, así como sus logros en términos de eficiencia y equidad, teniendo en cuenta la disparidad de los ritmos de la política y de la economía. Observaremos para el Estado la composición de sus ingresos, así como la distribución de las rentas entre los municipios que lo componen y, de forma breve, la recaudación per cápita. Hacemos referencia a los presupuestos bianuales, al déficit y a la deuda pública del Estado. Algunos de estos elementos los comparamos con la situación del Estado Soberano de Santander. Del Estado Soberano de Bolívar y de la Unión en general.

Antes de entrar en detalle en el análisis económico de las finanzas del Estado Soberano del Cauca, revisamos el pensamiento liberal de los primeros años de la organización política federalista y la promulgación de la Constitución de Rio Negro, la cual rigió durante el período objeto de estudio.

I. HERVOR DE LA IDEOLOGÍA LIBERAL: REFORMAS DE 1850 Y LA CONFEDERACIÓN GRANADINA

Entre los liberales promotores de los cambios políticos de la década de los años 50, no solo se contaban grupos de la élite política, formados principalmente en la abogacía (Mcgreevey, 1975), sino también integrantes de la élite de comerciantes y librecambistas (opositores –y a veces aliados- de la élite de terratenientes y de su objetivo por conservar la estructura de la economía rural). Algunas de las incoherencias entre las políticas y las aspiraciones, e incluso la inestabilidad de los objetivos perseguidos y de la estructura de tributación durante el periodo federalista responden a la discordia entre las visiones de una y otra élite. Este hecho en el Estado Soberano del Cauca se evidenció en los mensajes del presidente a la legislatura y los informes de sus secretarios; en estos se presentaban fuertes críticas a las resoluciones de la legislatura y a las barreras locales (en provincias, municipios y distritos) que enfrentaba la formulación de un nuevo impuesto o la difusión de uno existente (como en el caso de la difusión del impuesto al derecho de destilación de aguardiente de caña).

De igual forma, se deben remarcar las diferencias al interior de la élite política. Entre integrantes de uno y otro partido, los políticos no hacían parte de grandes consensos; no solo en lo que respecta a las decisiones de las políticas económicas, sino en la misma definición de la división político-administrativa de la nación y de cada Estado. Para unos, hacía falta profundizar en el descentralismo. Los intereses más locales aún no eran representados de forma satisfactoria a través de las gobernaciones Estatales de tan amplia magnitud, como sucedía especialmente en el caso del Estado del Cauca; allí, hacia 1874, el municipio de Pasto, como en varias ocasiones, promovió infructuosamente la separación del Estado del Cauca y la formación de un décimo Estado junto a los municipios de Túquerres, Barbacoas y Obando; para ese año la suma de las rentas de los cuatros municipios representó el 25% del total de las rentas del Estado.

En contraste, para otros, había descentralismo en demasía, tanto en la división en nueve estados, como en la división municipal de cada Estado. Este hecho representaba costos injustificados e inequidades; tal como lo señala Manuel María Castro, secretario de gobierno del Estado Soberano del Cauca, en su informe de 1859, al hacer alusión del juego de intereses que permitía una división en 14 provincias (más el territorio del Caquetá), y propiciaba que varias de estas provincias no lograran recaudar lo suficiente para soportar los gastos que demandaba su propia administración y exigieran que recaudos hechos en otras provincias (con el debido pago de sus habitantes) se dirigieran a cubrir su déficit

fiscal. Nótese que la definición de inequidad se asocia a la redistribución de recursos entre provincias a causa de la insostenibilidad fiscal de algunas de ellas; mas esta definición no está referida a los niveles de pobreza o riqueza de los habitantes de las provincias. Tampoco hace parte de los análisis del secretario las repercusiones sobre la carga tributaria per cápita que tendría una redefinición de la división territorial.

Por último, y de forma evidente, para dicha época, otros grupos de interés no lograban mayor representación a través de la élite de políticos. Tales eran poblaciones urbanas de recursos económicos medios y bajos, el campesinado rural, las poblaciones indígenas y las poblaciones afrodescendientes. Situación distinta a la de otra élite portadora de una amplia representación política, es decir, los prelados de la iglesia eclesiástica, quienes a pesar de las diferencias con los políticos liberales, mantuvieron una gran influencia en el ámbito social y económico.

Ahora bien, a principios de la década del 50 vieron la luz reformas políticas de diversa índole. Algunas contenedoras de cierto historial, como la eliminación de resguardos indígenas o el impuesto directo (referidos oficialmente desde 1821), y otras más o menos innovadoras, como la universalidad del sufragio (aplicada a los hombres). Algunas más o menos toleradas por los conservadores. Y algunas no aplicadas en la práctica, como la libertad de cultos.

De particular interés son las leyes dirigidas al fortalecimiento de las provincias en búsqueda de mejorar las finanzas -con igual objetivo se dispuso la desamortización de manos muertas (Junguito, 2010)-; a la imposición única y directa; y a establecer un sistema de banca comercial libre en reemplazo del monopolio del crédito eclesiástico. Entre otras leyes promulgadas, se promulgó la abolición de la esclavitud, la supresión de la pena de muerte, la libertad de imprenta y palabra, la libertad de enseñanza, la disminución del alcance del poder ejecutivo, y la expulsión de los jesuitas.

La ley de descentralización de rentas consintió en trasladar a las provincias¹ el recaudo de diezmos y quintos, las rentas de aguardiente, de peajes y de fundición de oro, así como los gastos correspondientes a la administración pública, al sistema judicial local y al manejo de las vías de comunicación regionales (Kalmanovitz y López, 2010). En el Estado del Cauca, hacia finales de la década se hizo más notoria la incapacidad del Estado para solventar los gastos que recién asumía; más aún si se tiene en cuenta la obligación del Estado frente a las deudas previamente adquiridas por las provincias que lo conformaron desde el establecimiento de la Confederación Granadina. Para Junguito (2010) esta situación se dio desde el inicio de la transferencia de recaudos y de gastos a las provincias.

¹ Durante la década de los años 50 se inicia la reconfiguración de los poderes regionales. Estas provincias sirvieron de base para la conformación de los estados.

Estas reformas fortalecieron las pretensiones de las élites regionales por incrementar su control sobre los aspectos locales. Un personaje de bastante reconocimiento en las reivindicaciones de soberanía de la región caucana fue el general Tomás Cipriano de Mosquera. Sus seguidores, como lo señala Valencia (2008), eran terratenientes, comerciantes y políticos profesionales con la aspiración de forjar tiempos de estabilidad que permitieran el libre avance de la economía y el desarrollo de caminos y pasos en miras de crear o aumentar la capacidad exportadora de productos tradicionales (tabaco² y quina). A esta estrategia librecambista, en la que también se buscó promover las importaciones para establecer un ambiente de confianza comercial (Kalmanovitz, 2006), se enfrentaron los intereses de productores locales y artesanos.

Además de la descentralización del manejo de las finanzas y el librecambismo promulgado por los liberales de la época, otro tema que generó controversia fue el de la tributación directa. Este impuesto buscaba gravar la renta, y no el capital de los ciudadanos, al igual que fijar un recaudo único que redujera los gastos del tesoro en el ejercicio de cobro y control de impuestos. Kalmanovitz (2006) señala que este impuesto resultaba progresivo, al gravar de forma proporcional la renta anual, a diferencia de los impuestos sobre víveres (como el diezmo).

Ahondamos ahora en la situación del Estado Federal del Cauca durante la Confederación Granadina. Establecida en 1958 durante el gobierno conservador de Mariano Ospina, dividió el país en ocho Estados Federales. Como se mencionó arriba, el Estado del Cauca asumió las antiguas deudas de las provincias que le dieron lugar (Barbacoas, Buenaventura, Chocó, Cauca, Pasto, Popayán, Túquerres). En los informes a la legislatura se menciona la precariedad de las economías provinciales y la carencia de empleados competentes en algunas provincias de reducido tamaño (en términos poblacionales), situación que no favorecía una gestión adecuada ni el control en temas como el contrabando y la extracción ilegal de recursos. Para subsanar estos problemas, el gobierno del Estado, a través de la ley 35 de 1858, creó la figura de arriendo, a las provincias y por no más de un año, de las rentas del impuesto sobre el consumo de ganado, el impuesto sobre extracción y los derechos de peaje y pontazgo; también, instituyó que los gobernadores de las provincias fueran los responsables de establecer los celadores de frontera para evitar el contrabando y los responsables de pagar y reconocer las deudas del Estado con sus acreedores, rindiendo cuentas al secretario de hacienda del Estado.

En su mensaje a la legislatura de 1859, el general Mosquera, en su calidad de presidente del Estado, resaltó la debilidad de las recaudaciones. Identificó como principales problemas la

² Si bien el tabaco era cultivado en grandes extensiones, este producto no fue exportado sino hasta 1865, cuando finalmente se dio apertura al camino Cali-Buenaventura (Valencia, 2008).

escasa cantidad de habitantes del Estado³ y su elevada dispersión. En este documento el general Mosquera realiza un cálculo robusto sobre la contribución per cápita que hacían los ciudadanos caucanos, redondeando la tasa de población a 400.000 habitantes: \$0,30 por las contribuciones al estado (\$120.000); \$0,30 por las contribuciones al municipio (para sostenimiento de cabildos y asambleas); \$0,25 por las contribuciones al culto (\$100.000); y \$0,40 por las contribuciones al gobierno de la confederación⁴; para un total de \$1,25 por persona. En este mensaje, se encuentra que, frente a los problemas fiscales del Estado, el presidente había elevado al gobierno de la Confederación la solicitud de transferir el impuesto de aduana al Estado del Cauca, asumiendo éste una subvención para la confederación (y facilitando toda la información del proceso de recaudo); de modo que se hiciera más sencilla la percepción del derecho de consumo, se mejorara la tarifa de aduana en beneficio del comercio del Cauca, y se redujera el número de empleados. Por su parte, para Manuel María Castro, secretario de gobierno, un obstáculo para el saneamiento de las finanzas públicas lo constituía la inexistencia de materias imponibles sobre las que pesara una renta indirecta de fácil recaudación.

De los informes de 1859 percibimos la preocupación de los gobernantes por los temas de hacienda, ya que estos, en palabras de Mosquera, “tocan más inmediatamente los diferentes intereses de la sociedad. La administración de Hacienda asegura o destruye las acciones por una influencia más pronta o más sensible aún, que aquellas que ejercen las combinaciones de política”; de forma complementaria, les intranquilizaba que un desorden en estos temas desembocara en “una revolución de la sociedad”.

En 1860, después de repetidos intentos del gobierno del presidente Mariano Ospina Rodríguez por eliminar la autonomía que daba la constitución a los estados soberanos, estalló la guerra civil entre los ejércitos conservadores liderados por Ospina y los ejércitos liberales comandados por Mosquera. Esta guerra sería el reflejo de los intereses de los estados por ejercer una autonomía similar a la de una nación independiente (Valencia, 2008). Durante estos años de guerra, cuyo fin se dio hasta la convención de Rio Negro en 1863, las finanzas del Estado sufrieron alteraciones. Respecto a esta situación el secretario de gobierno en su informe a la legislatura de 1861, reporta como los esfuerzos (públicos y algunos privados) se dirigieron a proteger la unidad del Estado, implicando notables rebajas en las rentas públicas.

³ Según el informe de Estadísticas de Colombia de 1876, la superficie territorial del Estado era de 6,668 miriámetros cuadrados, de los cuales 6.338 eran baldíos (95%) y tan solo 630 eran poblados (5%).

⁴ En 1858 el Estado del Cauca recaudó para la confederación los impuestos de aduana, moneda, manumisión, estampillas, extracción de quina y tabaco, por un monto de \$160.000.

II. EL SUR COLOMBIANO Y LA FORMULACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN FEDERALISTA DE 1863

En los primeros meses de 1863, tras el triunfo de la “revolución” a nombre de la autonomía de los estados federales y en contra del autoritarismo imputado al presidente Ospina, se da en la población de Rio Negro la formulación de una nueva constitución federalista, ahora agrupando bajo el título de los Estados Unidos de Colombia a nueve estados soberanos (Melo, 1989). Dos elementos resalta Melo (1989) de este hecho: la búsqueda de garantías contra el poder presidencial y contra la intervención del poder central en la vida los estados; y las diferentes percepciones respecto hacia la nueva constitución. Para los liberales se trató de una carta ejemplar propia de la civilización política del país; mientras que para los conservadores esta constitución era inaplicable.

Kalmanovitz y López (2010) indican que la constitución “otorgaba mayor autonomía a los Estados para la determinación de sus propios ingresos fiscales y el manejo de los gastos, haciendo que las administraciones regionales se vieran obligadas a establecer un sistema fiscal más productivo que promoviera el desarrollo económico regional”. Por su parte, el gobierno central conservó el manejo de las relaciones exteriores y el recaudo por aduanas. En adición, la nación podía declarar la guerra a los estados en situaciones de desconocimiento de la autoridad de la nación (mas no en casos de desorden público interno) y debía intermediar en los desacuerdos entre los estados.

El Estado Soberano del Cauca mantuvo su división política en 14 municipios (en 1874 pasaron a ser 16) más el territorio del Caquetá (administrado por el gobierno nacional). En la capital del Estado residía el administrador general del tesoro. A su vez, en el Estado se constituyeron 16 administraciones municipales de hacienda, ubicadas en la capital de cada municipio. A cada distrito correspondía un recaudador.

Nuevamente, el comienzo de una etapa política, marcada por la formulación de la Constitución, se enfrentó a la herencia de una serie de deudas como producto del conflicto y a la insularidad física, junto a sus consecuentes efectos negativos sobre la economía (Valencia, 2008). Estos dos elementos marcaron el interés de los gobernantes del Estado. Por una parte, la estabilidad fiscal y el control del déficit continuaron siendo un tema central en los informes a la legislatura; y por otra, las referencias pormenorizadas de las obras públicas, internas y en cooperación con otros Estados, formaban una gruesa sección en estos informes⁵.

⁵ De la misma forma, en los informes se nota la preocupación por detallar las relaciones con los demás estados y con la unión, y las inversiones que hacía el Estado en la instrucción pública.

III. ANÁLISIS ECONÓMICO: LAS FINANZAS DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Preocupaciones y dificultades del gobierno estatal

La Constitución de Rio Negro debilitó el poder central y redefinió las relaciones entre el gobierno de la Unión y los Estados. Si bien en el gobierno del Estado Soberano del Cauca esto suscitó una permanente alarma sobre las relaciones con el gobierno de la Unión, la posición del Estado frente a posibles conflictos con otros estados o con la Unión era en general conciliadora (Valencia, 1988). Así, por ejemplo, el secretario de Gobierno en su informe de 1865 expresó que interesaba al Estado mantener relaciones “respetuosas y cautelosas” con los demás estados, a fin de celebrar convenios conducentes a la apertura de vías de comunicación y a la realización de obras de infraestructura de interés común.

Así mismo, en los informes se refleja la intención de potenciar la inversión en obras públicas internas y en la educación pública. Sin embargo, estas intenciones son tan recurrentes como repetitivas. Año tras año de forma iterativa se señalaba la necesidad de conectar al Estado a los demás estados y a los mercados extranjeros; pero, los planes no se concretaban ni permitían hablar de programas de infraestructura. Valencia (2008) lo señala como una carencia de políticas definidas durante los gobiernos Mosqueristas; pues, a diferencia de éstos, durante los gobiernos del final del periodo federalista, se adelantaron la Empresa de Vapores del Cauca (1881), y el ferrocarril entre Buenaventura y Córdoba (1882).

En cuanto a las formas de financiación pública, el Estado contaba con cargas fiscales sobre diferentes ramos de la economía. La ley 209 de 1867 estableció gravar a los habitantes de los diferentes municipios del Estado de forma uniforme, por medio de los derechos de: degüello, papel sellado, registro de instrumentos públicos y anotación de hipotecas, y correos; y a través de impuestos que regían tan solo en algunos municipios, por medio de los derechos de: consumo, destilación de aguardiente de caña, pontazgo en los Ríos Guavo, Guaquier, Pususquer, y Piedra de moler, introducción para consumo del Estado, extracción de artículos y productos del suelo del Estado destinados al comercio con otros Estados, almacenaje en el puerto de Buenaventura, las barcas en los ríos del Cauca y La vieja, y explotación de quinas y cauchos en los bosques de propiedad del Estado y de particulares.

Algunas de las tarifas que dicha ley fijó fueron: \$12 por carga de tabaco, \$2 y \$1,5 por 56kg de quina explotada en bosques del Estado y en bosques de particulares, respectivamente (\$1,5 y \$1 en el caso del caucho), \$1 por cabeza de ganado, \$1,7 por sentencia registrada, y entre \$2 y \$8 por carga (de 100 a 125 kg) de productos importados.

Notablemente altas eran las tarifas de los derechos por importaciones y por cargas de tabaco.

Esta ley fue enérgicamente criticada por el secretario de hacienda Julián Trujillo en su informe de 1869. Trujillo consideraba que la ley gravaba artículos de primera necesidad, tales como el cacao, la carne, y el tabaco, afectando las industrias más productivas del Estado; a su vez, la ley no gravaba elementos claves para la productividad del Estado, como lo eran el ingreso de ganado, las tierras libres, y los capitales reproductivos traídos de la mano de migrantes antioqueños. Para él, la inequidad producida por la ley radicaba en este tipo de gravámenes y en la existencia de demasiados recaudos que no tenían cobertura en todo el Estado. Por otra parte, el secretario de hacienda alegaba que la legislatura producía graves heridas a la estabilidad fiscal, pues, propiciaba una rigidez en los gastos que debía asumir el Estado, esencialmente en materia de sueldos y servicio de la deuda pública. Trujillo, como la mayoría de los secretarios de hacienda, tenía un pensamiento fiscalista, cuyo objetivo era el de mantener el déficit en cero. De allí provenía su propuesta para reducir los servicios públicos brindados por el Estado a aquellos “puramente necesarios” (no los específica), y de extender a la totalidad de los municipios el cobro de derechos por destilación de aguardiente de caña (como medida para incrementar los ingresos fiscales y para reducir el consumo del licor).

En específico, en los recaudos del nivel municipal se presentaba una disparidad en la cantidad de contribuciones en cada municipio (ver Anexo: cuadro *Cobro de rentas en los Municipios, 1866*); además, es notoria la inestabilidad de estos recaudos en cuanto a su continuidad en el tiempo. Entre 1866 y 1873 en municipios como Palmira y Buga desaparecieron más del 50% de los derechos cobrados; mientras que en municipios como Obando y Barbacoas la mitad de las rentas cobradas a nivel municipal en 1873 no lo eran en 1866⁶.

Cabe resaltar el recaudo a través de la contribución directa, el cual se realizó en 1866 en los municipios de Buenaventura, Buga, Caldas, Palmira, Toro y Tuluá. Para los municipios de Palmira y Tuluá este renglón representó en 1866 el 94% (\$6267) y el 83% (\$6725), respectivamente, del total de sus ingresos fiscales; para Buenaventura el 32,4% (\$4000); para Buga el 23,3% (\$3507); y para Toro y Caldas no se cuenta con información.

En 1872 el presidente el Estado, Tomas Cipriano de Mosquera, hizo un llamado para reformar el sistema tributario del Estado. Mosquera instó a la asamblea a incluir en las rentas del Estado el impuesto único directo, fijando un catastro único y sencillo. Para él,

⁶ Ante estas estimaciones es preciso realizar una salvedad: La metodología aplicada por los secretarios de hacienda en cada uno de los informes no es precisada, de modo que, en ocasiones, impuestos efectivamente cobrados pero cuyo costo (para el Estado) fue superior al ingreso percibido, no son registrados en las sumatorias de rentas (ni siquiera de forma negativa).

este impuesto subsanaría la debilidad fiscal del Estado y, al fortalecer sus finanzas, se lograría un mayor nivel de gasto en educación e infraestructura. No obstante, las consideraciones y expectativas sobre este impuesto se transformaron hacia finales del periodo federalista. Años más adelante en 1883, a pesar de que la contribución directa constituyó una renta importante en algunos municipios, el presidente del Estado, Ezequiel Hurtado, sugirió a la legislatura prescindir de esta tributación, en tanto que su aporte era muy bajo debido a las deficiencias del catastro del Estado para identificar la riqueza de los ciudadanos y establecer un gravamen coherente.

Retornando a 1872, además de buscar el establecimiento general de la contribución directa, Mosquera deseaba imponer el derecho sobre aguardientes como renta principal y extenderlo a la mayor parte de los municipios del Estado. Para compensar a los productores de aguardiente de caña, el Estado debía estimular su comercio por medio de la construcción de puentes y vías de comunicación; esto no es verificable en los informes de los siguientes periodos. De igual forma, buscaba abolir la renta sobre el degüello de ganado, justificándose en el carácter de alimento de primera necesidad del producto del degüello.

En 1873 el secretario de gobierno, Francisco Lemos, manifestó su preocupación por el no cumplimiento de los ideales del gobierno: bajo la función estatal de la instrucción pública se habían creado nuevas escuelas, pero, la infraestructura de éstas era pobre; y, en el ramo de obras públicas, la construcción de nuevas obras se había suspendido, dirigiéndose los esfuerzos en exclusiva a terminar las obras que estaban en proceso y a restaurar las existentes. Por su parte, el secretario de hacienda, Bartolomé Castillo, culpó a la administración precedente de haber sido “prodiga” en las asignaciones de gasto; por esta razón, el secretario aludió en su informe la necesidad de reducir la cantidad de oficinas y empleados del Estado. En efecto, entre 1871 y 1872, el crecimiento de los gastos practicados fue del 50%; sin embargo, no contamos con información acerca de los gastos practicados durante la administración del secretario Bartolomé Castillo a fin de compararlos con los causados en la administración que le precedió.

Nuevamente, en 1875, se hizo un llamado a la legislatura para reformar el sistema tributario. En la misma dirección que su antecesor Mosquera, Julián Trujillo, presidente del Estado, sugirió generalizar el impuesto sobre la destilación y consumo de aguardiente, ya que éste solo se encontraba activo en Pasto y en Túquerres; eliminar gradualmente el impuesto sobre la sal; y levantar el catastro estatal con el fin de instaurar el impuesto único.

El impacto de la Guerra civil de 1876⁷ sobre las finanzas del Estado Soberano del Cauca fue perjudicial. Después de este episodio, el presidente del Estado, Cesar Conto, solicitó a

⁷ En 1876 los gobiernos conservadores de los estados de Antioquia y Tolima invadieron al Estado del Cauca. La intención de los conservadores no era la de cambiar el gobierno liberal por uno conservador, sino la de

la legislación que fueran aprobadas más contribuciones con destinación a la inversión en educación. Los gastos de la guerra habían detenido la inversión en educación, así como las inversiones en obras públicas. No obstante, Modesto Garcés, secretario de hacienda, alertó en su informe de 1877 que, además de la guerra, el contrabando y las dificultades para controlar las actividades de explotación sobre el territorio habían menoscabado las finanzas del Estado. Ante esta difícil situación fiscal, el secretario de hacienda propuso a la legislación que las rentas de degüello pasaran a administración de los municipios, con el fin de lograr a través de estos un mayor control en la recaudación. Además, el secretario recomendó que se incrementaran las tarifas tributarias y, en contraprestación, se eliminaran recaudos como el derecho sobre la sal y el degüello de ganado, productos de vital importancia para el consumo. No fue esta la primera ni la última vez que el gobierno solicitó ante la legislatura la abolición de contribuciones sobre bienes de consumo básico.

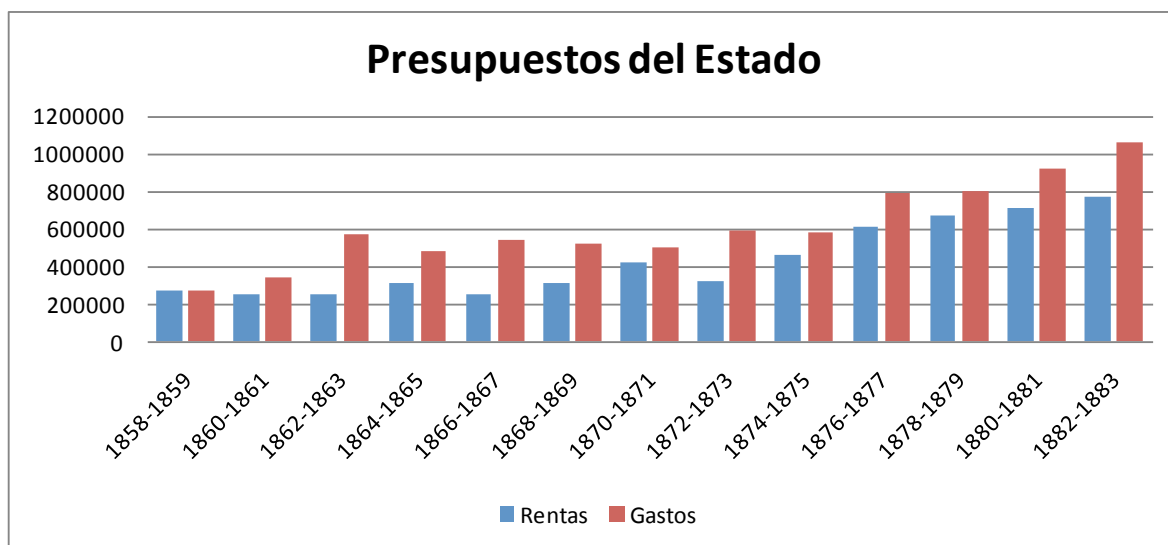
En adición a estos inconvenientes, las finanzas públicas afrontaron la reducción de la capacidad de recaudo del Estado como consecuencia de la caída de las exportaciones de quina y tabaco. Según McGreevy (1975) la producción de quina del Estado representaba el 50% de la producción nacional, lo cual indica la gran importancia de este renglón en la economía del Estado.

Las finanzas públicas

Las cifras recolectadas de los informes de los secretarios de hacienda (ver Anexo, cuadro *Presupuestos del Estado Soberano del Cauca 1860-1883*) nos permiten ver el comportamiento que tuvieron las finanzas del estado.

Entre los años de 1860 y 1883, el presupuesto de rentas del Estado aumentó lentamente. Por su parte, durante el mismo período el presupuesto de gastos del Estado creció rápidamente; especialmente, después de períodos de guerra, en 1863 y 1877, el presupuesto de gastos aumentó en mayor proporción a los años anteriores. En consecuencia, el presupuesto de gastos durante todo el periodo fue mayor al presupuesto de rentas.

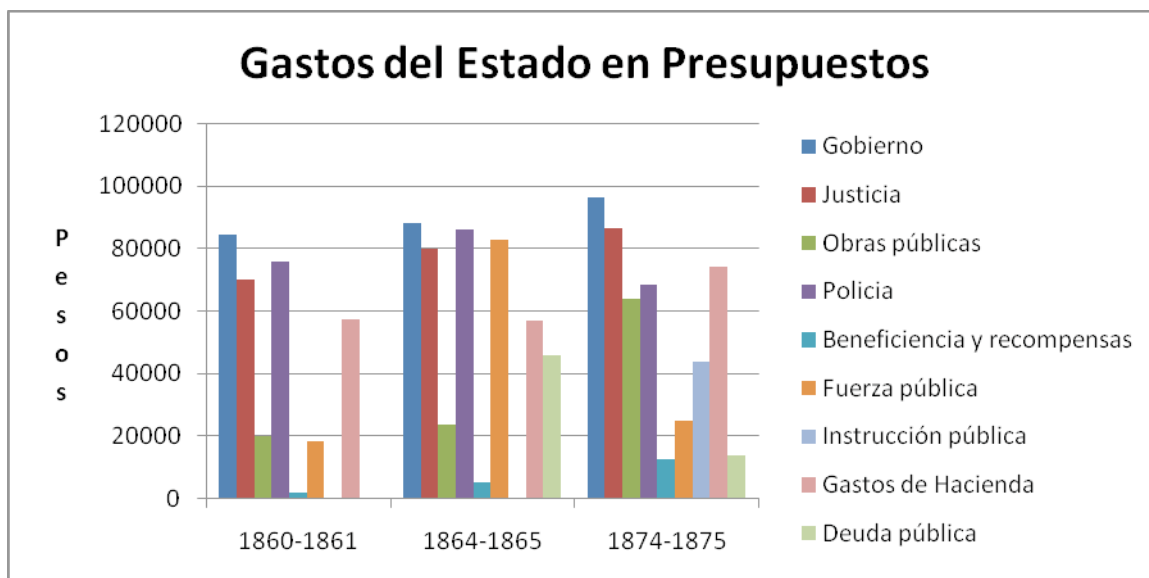
eliminar las instituciones liberales y radicales (Valencia 1988). Los ejércitos liberales lograron la victoria sobre los ejércitos conservadores.



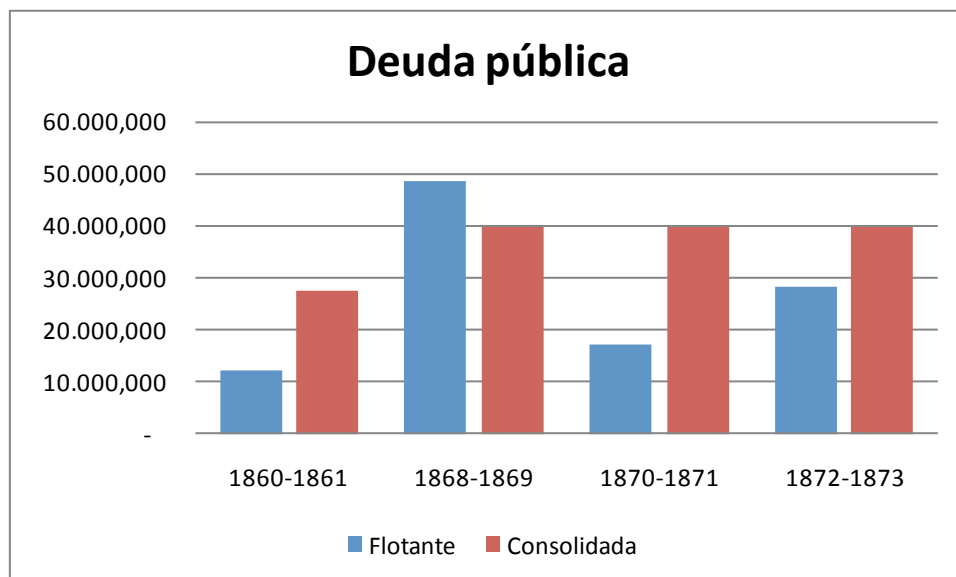
Las principales obligaciones financieras del Estado eran las obligaciones de funcionamiento del gobierno, justicia y policía. Otros gastos de relativa importancia en los presupuestos del Estado eran los gastos de hacienda (o administración del tesoro), el servicio de deuda pública y fuerza pública (en el bienio de 1864-1865⁸). Por su parte, el gasto en obras públicas aumentó su participación en el gasto total durante los gobiernos liberales. Acerca del gasto presupuestado para instrucción pública no nos es posible observar su comportamiento debido a que este rubro solo es especificado para el bienio 1874-1875. Las cifras de los gastos del presupuesto bianual se detallan en el Anexo (cuadro *Gastos presupuestados para tres períodos fiscales*).

Si bien los gastos del Estado Soberano eran mayores a sus ingresos, y en los informes de gobierno y hacienda continuamente se sugería reducir el monto de las obligaciones del Estado, también fueron constantes las alusiones a la necesidad de aumentar los gastos en educación y en obras públicas, debido a que la inversión en estas áreas no se consideraba suficiente para cubrir las necesidades del Estado.

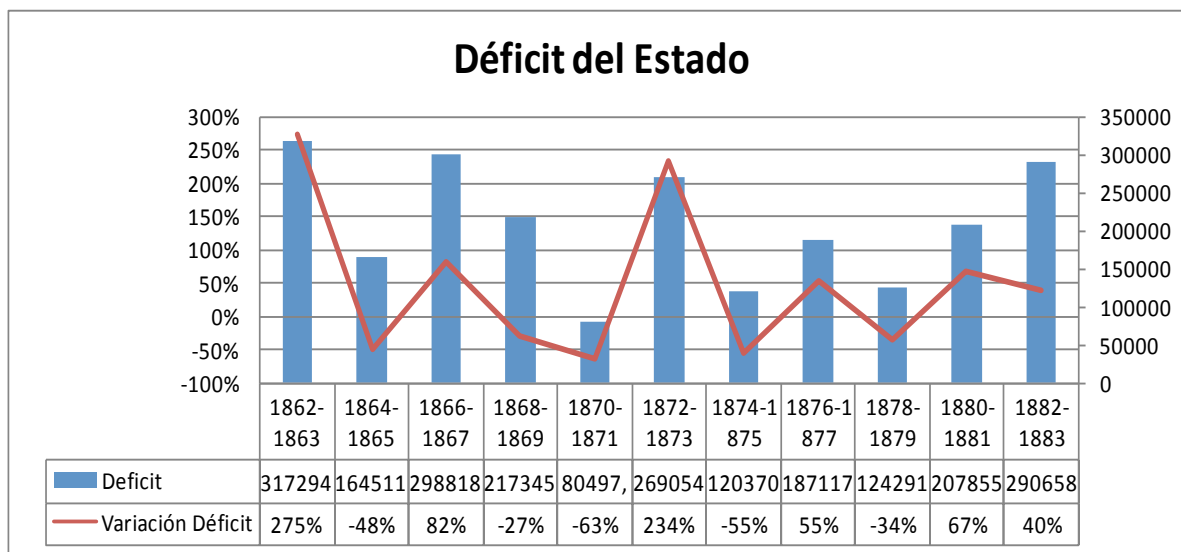
⁸ En 1865 grupos conservadores organizan un levantamiento al norte del Estado, el cual fue concluido por la victoria liberal liderada por Julián Trujillo.



Ahora bien, la deuda del Estado aumentó constantemente debido a la continua situación de déficit fiscal. En los períodos fiscales de 1860-1861 y de 1868 a 1873, la deuda pública total representó en promedio el 20% del total de las rentas del presupuesto del Estado, siendo particularmente alta (29%) en el bienio de 1868-1869. Un aspecto peculiar del comportamiento de la deuda fue la variabilidad de la proporción de la deuda en la renta del Estado a lo largo del tiempo, tanto en valores totales, como en los porcentajes que representaban la deuda flotante y la deuda consolidada frente al total de la deuda.



Como hemos mencionado, los gastos eran superiores a los ingresos del Estado, promoviendo una continua situación de déficit. En promedio el déficit significó el 48 % de las rentas del Estado. Mas una observación en detalle nos permite señalar que la inestabilidad de las finanzas públicas se reflejó en la amplia variación del déficit durante las décadas de los años 60 y 70: el promedio del crecimiento del déficit fue de 38%, no obstante, en el período se registraron incrementos de más del 200% y reducciones de hasta 55%. En particular, durante la administración de 1872, el déficit del Estado fue uno de los más altos del periodo (85% de la renta del Estado); sobre esta situación, el secretario de hacienda, Bartolomé Castillo, sugirió una contracción de los gastos para el siguiente período fiscal. En éste, en efecto, el déficit del Estado se redujo en un 55%, empero no debido a un control en los gastos del Estado, sino en consecuencia de un crecimiento del 45% de las rentas estatales.

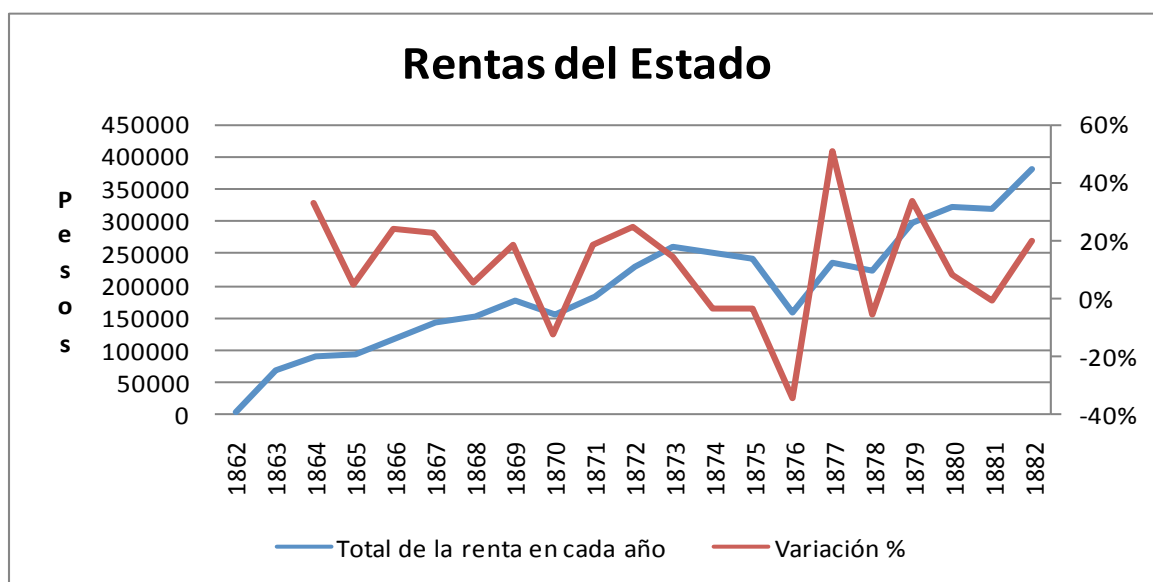


Recaudación en el Estado

Las rentas tuvieron un crecimiento moderado (en promedio 11% anual entre 1863 y 1882). Los períodos de crecimiento fueron seguidos por períodos de disminución o por años de profunda reducción de los ingresos. Así, por ejemplo, durante las guerras civiles de 1860-62 y 1876, los ingresos registraron disminuciones que fueron proseguidas de nuevos crecimientos; con respecto a este último año, cabe mencionar la caída de recaudos por derechos de extracción debido al desplome de las exportaciones, principalmente de la

quina⁹.

En la gráfica se aprecia la oscilación del crecimiento porcentual de las rentas del Estado, y el hecho de que seis de los 20 años observados registran un decrecimiento de las rentas. De otra parte, al contrastar los presupuestos de rentas y los ingresos, estos presentan una disparidad continua. Para algunos periodos el presupuesto de rentas supera ampliamente las rentas que posteriormente se causarían; mientras que para otros las rentas percibidas apenas se aproximan al 60% del presupuesto de rentas del período fiscal.



Recapitulamos acerca del comportamiento de los ingresos fiscales. Kalmanovitz y López (2010) destacan que el aumento de las rentas durante el periodo federal puede explicarse por dos causas: primero, un aumento en la eficiencia del recaudo; y segundo, el impulso al crecimiento económico en los estados suscitado por el sistema federal.

Sobre la primera explicación, en el Estado del Cauca varias rentas fueron otorgadas a los municipios para su administración. En 1875 el secretario de Hacienda W. Jordan informa que el impuesto al aguardiente, al consumo (en Obando) y de pontazgo, se encuentran en arrendamiento a particulares que se encargan de facilitar el recaudo de estos gravámenes. Adicionalmente, el secretario propone que la administración de la renta de degüello de ganado sea adjudicada a los municipios, con el fin de evitar el fraude en el recaudo de la renta por deficiencias en el control.

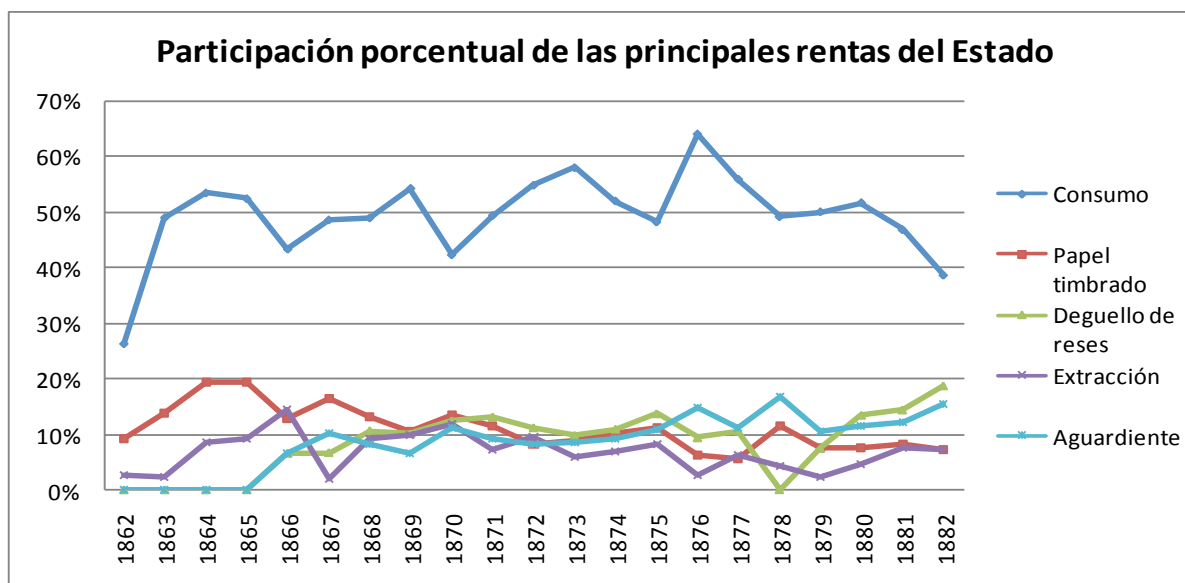
⁹ En adición, tanto para 1876, como para 1877, los informes no registran los recaudos por impuestos varios, los cuales, en promedio, representaron el 10% de las rentas durante el período 1862-1882.

Hay que señalar que así como era conveniente para el Estado que los municipios administraran ciertas rentas, muchas veces los municipios tenían serias dificultades para el recaudo, y algunos de estos no alcanzaban a recaudar el valor de sus gastos de funcionamiento, por lo que el Estado debía cubrir parte de estos gastos. Así mismo, el crecimiento de las rentas estatales respondió, de acuerdo con los informes de Bartolomé Castillo, secretario de hacienda, a un mejor manejo operativo del recaudo.

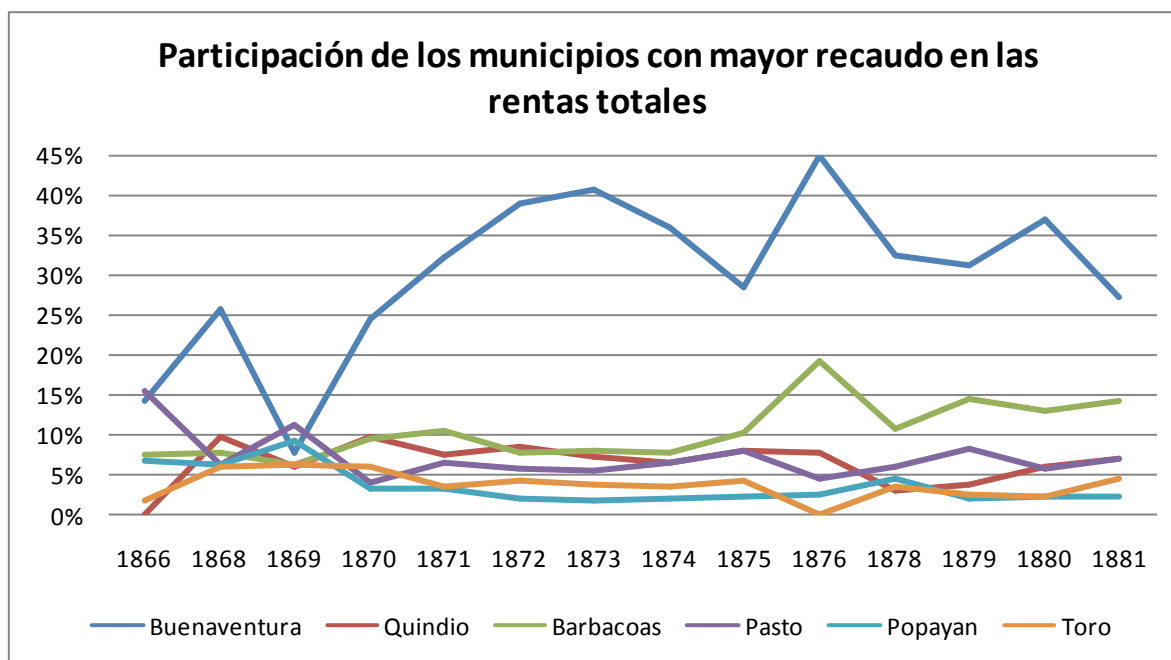
En cuanto a la segunda explicación, en el periodo federal las exportaciones tuvieron una expansión (Ocampo 1984). El Estado del Cauca no fue ajeno a esta expansión, y gracias a caminos como el construido entre Buenaventura y Cali, se logró que el comercio del Estado aumentara. Esta situación fue favorable para las finanzas estatales, en la medida que el sistema descentralizado le permitía al Estado percibir estas rentas y asumir su administración.

El principal recaudo del Estado era la renta de consumo de mercancías extranjeras, seguida de la renta del degüello de reses y el impuesto a la producción de aguardiente. El recaudo del impuesto de consumo de mercancías extranjeras, antes de 1870, representó más del 50% del total de las rentas del estado; a su vez, en el mismo período, los recaudos de degüello de reses y del impuesto a la producción de aguardiente, representaron cada uno casi el 10% del total de las rentas del Estado. Después de 1870 el cobro del impuesto de consumo representó más del 60% del total de las rentas; mientras que los cobros de los impuestos de degüello de reses y del impuesto a la producción de aguardiente representaron cada uno más del 11%. Así, se concentró aún más la dependencia de los ingresos fiscales por estos tres recaudos. En 1878 el impuesto de degüello de reses registrado mostró una dura caída, ésta se debe a que el valor recaudado por este impuesto se transfirió directamente al apoyo de la educación básica primaria en los municipios y no entró a la tesorería del Estado.

Mientras que estos tres rubros (consumo, degüello y aguardientes) representaban más del 70% de los ingresos del Estado, otros ingresos, como el impuesto de correo, apenas lograban recaudar lo suficiente para solventar sus propios costos de recolección (ver en el Anexo el cuadro *Rentas del Estado por rubros entre 1859 y 1882*). En 1875, el secretario de hacienda W. Jordan señaló que la renta de correo no aportaba significativamente al Estado, pero, que era cobrada por la obligación del Estado de garantizar las comunicaciones en su territorio.

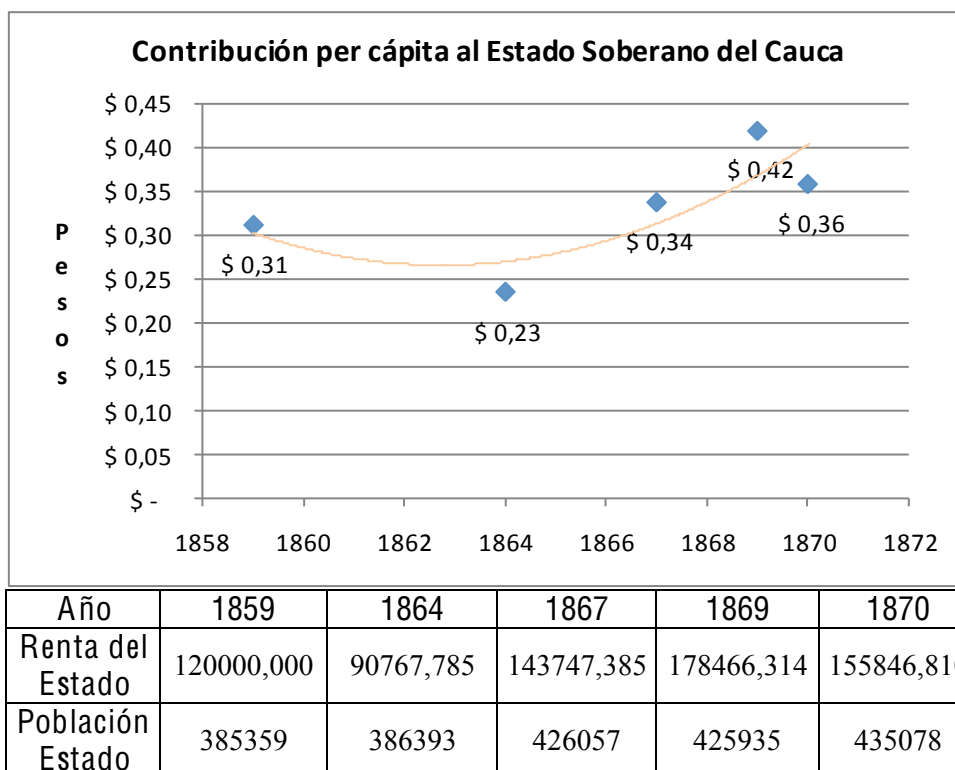


Las mercancías extranjeras ingresaban al Estado por el puerto de Buenaventura, por lo que el recaudo por consumo en este municipio era más elevado que en los demás municipios del Estado. El peso de este recaudo fue tan alto, que lo ubicó como el municipio con mayor participación en las rentas del estado (en promedio 30%). Antes de 1870, Buenaventura participaba con más del 15% de las rentas totales; posteriormente, gracias a la expansión del comercio exterior durante los primeros años de la década de los 70 (Ocampo, 1984), su participación aumentó a más del 40%. Más adelante, debido a la guerra de 1876 y a la disminución del comercio de productos como la quina, su participación pasó a ser del 30% al 35%. Las mercancías que entraban por el puerto de Buenaventura eran consumidas en todos los demás municipios del Estado y en otros estados de la Unión, esto fue un incentivo para mantener la política conciliadora del Estado del Cauca con los demás estados de la Unión.



Rentas per cápita

Recuérdese la estimación de la contribución per cápita del General Mosquera en su mensaje de la Presidencia del Estado a la legislatura de 1859. Grosso modo el presidente estimó que los caucanos contribuían al Estado \$0,30 anualmente. En la siguiente década, para los años de los cuales se conoce el número aproximado de habitantes del Estado (no incluyen indígenas), la contribución per cápita promedio se mantuvo cerca de dicho monto (\$0,33). La carga fiscal per cápita de 1864 fue notablemente baja (\$0,23), frente a la de 1867 (\$0,34). Como hemos ya mostrado, las rentas del Estado entre 1864 y 1867 aumentaron 58%, mientras que la población creció un 10%. La carga tributaria per cápita se registra aún mayor en 1869 (\$0,42), pues las rentas crecieron 24% frente a las de 1867 y el número de habitantes presentó una reducción.



Al comparar estas cifras con las presentadas por Junguito (2010) con respecto a la contribución per cápita en Colombia, la carga fiscal sobre los caucanos fue inferior a la nacional. En 1856 este valor fue \$1,52 en las cuentas nacionales; mientras que (siguiendo las estimaciones del presidente Mosquera) en 1859, en el caso del Cauca, este valor fue \$1,25.

IV. ANÁLISIS ECONÓMICO: LA UNIÓN Y SUS ESTADOS SOBERANOS

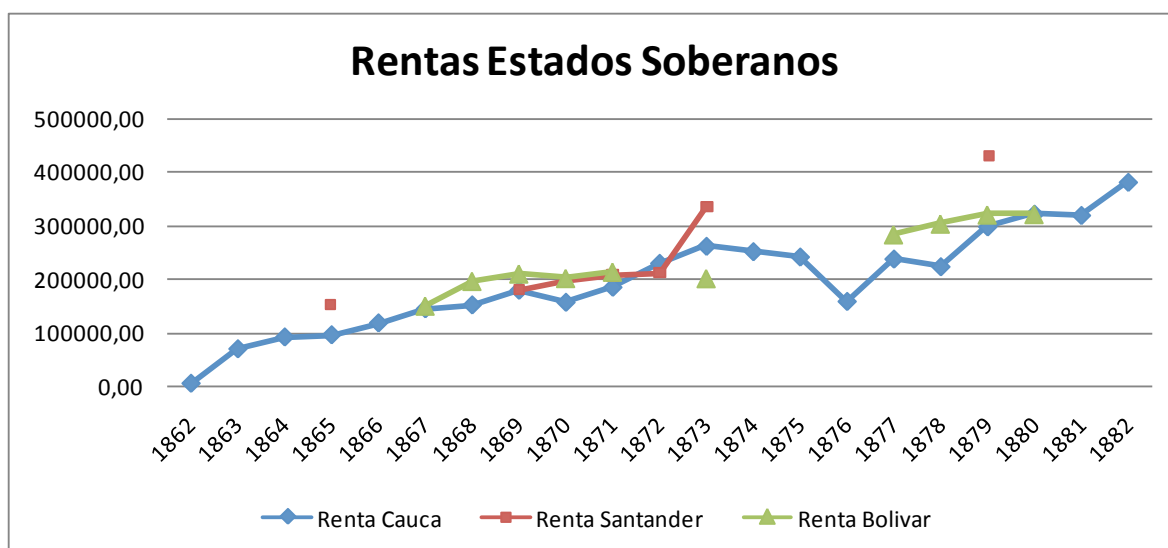
En los estudios sobre las finanzas de los Estados Unidos de Colombia, los estados de Santander, de Bolívar y del Cauca se ubican en un nivel medio de ingreso, por debajo de los estados de Antioquia y Cundinamarca, cuyos ingresos fiscales fueron los más altos del periodo federalista (Kalmanovitz y López, 2010).

Los datos obtenidos de los trabajos de Zapata (2008) para el caso del Estado Soberano de Santander y de Wong Hiu (1999) sobre las finanzas del Estado Soberano de Bolívar; tienen escasas cifras anuales sobre las rentas de los estados, sin embargo, estos datos nos permiten

ver que las rentas de estos estados aumentaron durante este periodo de forma más o menos sostenida, al igual que en el caso del Cauca.

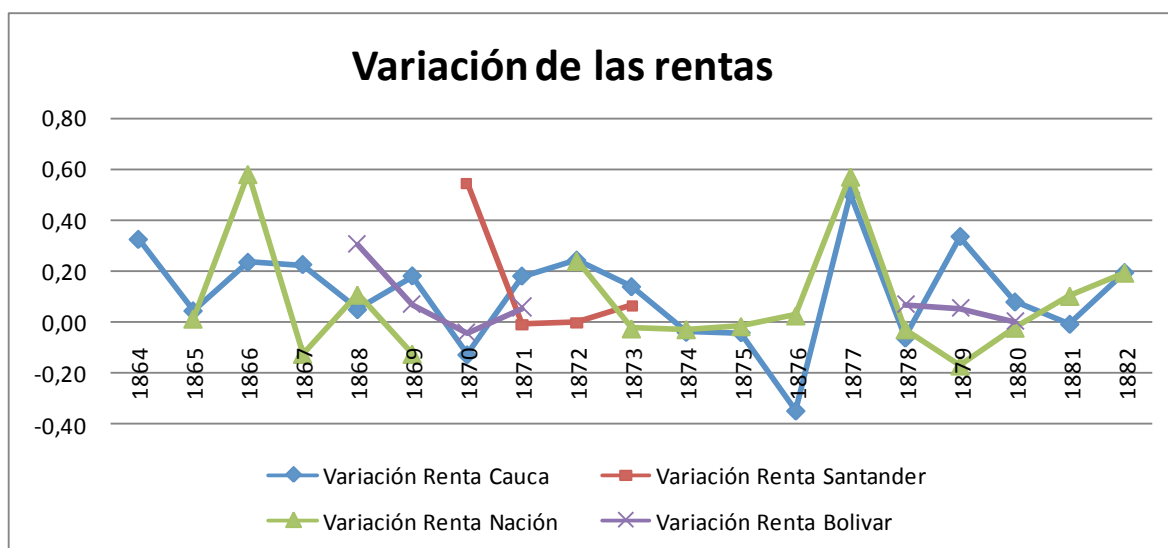
A finales de los años sesenta, las rentas en el estado de Bolívar aumentaron lentamente; siendo en términos generales, superiores a las rentas del Estado del Cauca y similares a las del Estado de Santander. Sin embargo, en 1869 las rentas de los estados de Santander y del Cauca son similares e inferiores a las rentas del Estado de Bolívar. En el año de 1873, las rentas del Estado de Bolívar fueron inferiores a las del Cauca y de Santander; en este mismo año, las rentas del Estado de Santander tuvieron un significativo aumento. En el año de 1880 las rentas del Estado de Santander son de \$429.300, cifra superior a las del Estado de Bolívar y del Cauca. Antes de 1870 los estados tienen unos niveles de recaudo similares; a partir de 1870 se presenta una notable divergencia (Kalmanovitz y López, 2010).

Las tensas situaciones políticas al interior de los estados y en especial las guerras civiles afectaron las rentas de los estados. Si bien los datos no nos dan información acerca de las finanzas de los estados de Santander y de Bolívar, después de las guerras civiles principalmente, de la guerra civil de 1876, no es equivocado afirmar que, así como en el Estado del Cauca durante la guerra civil de 1876 las rentas registraron disminuciones, en los estados de Bolívar y de Santander las rentas disminuyeron a causa de la guerra civil. Así mismo, podemos afirmar que estas disminuciones fueron seguidas de aumentos durante los periodos de paz. En el Estado Soberano del Cauca y en el de Bolívar las rentas aumentaron constantemente a partir de 1877.



La variación de las rentas en los estados de Bolívar, del Cauca y de Santander es similar a

la variación de las rentas de la nación¹⁰. Las rentas en la nación y en los estados tuvieron en general un crecimiento lento y momentos de profunda disminución de las rentas seguidos por periodos de rápido crecimiento.



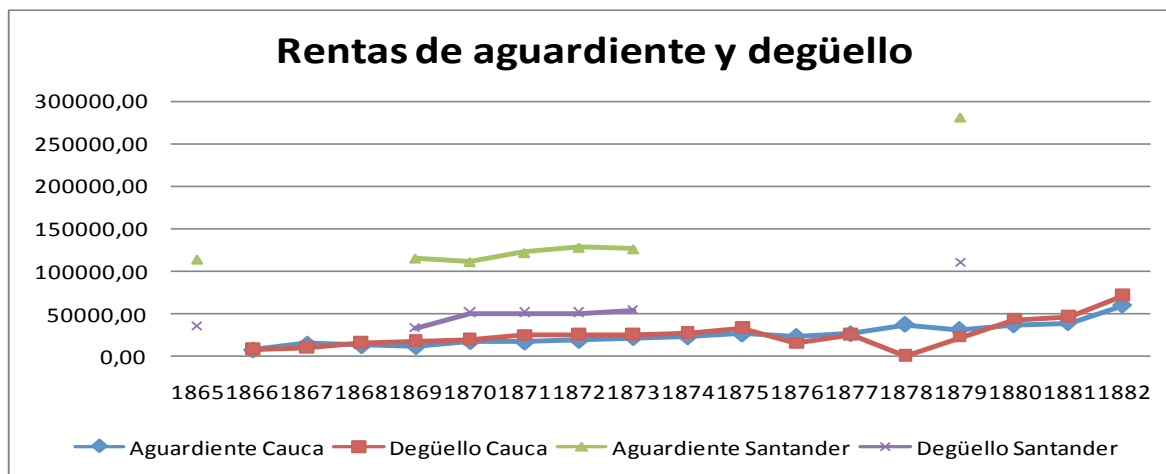
Las rentas de degüello y de aguardientes en los estados soberanos de Cauca y Santander fueron unos de los principales recaudos. En el Estado Soberano del Cauca estas rentas tuvieron un valor similar, mientras que en el Estado Soberano de Santander las rentas de aguardiente fueron más importantes que las rentas de degüello de ganado. El valor de las rentas de aguardiente y de degüello fue superior en el estado de Santander que en el estado de Cauca.

Los estados del Cauca, de Santander y de Bolívar tuvieron intentos de contribución directa, pero la principal fuente de ingresos fue la tributación indirecta. Los derechos de aguardiente y de degüello se aplicaban sobre los productos locales. Estos impuestos, como lo señalan Kalmanovitz y López (2010), eran regresivos.

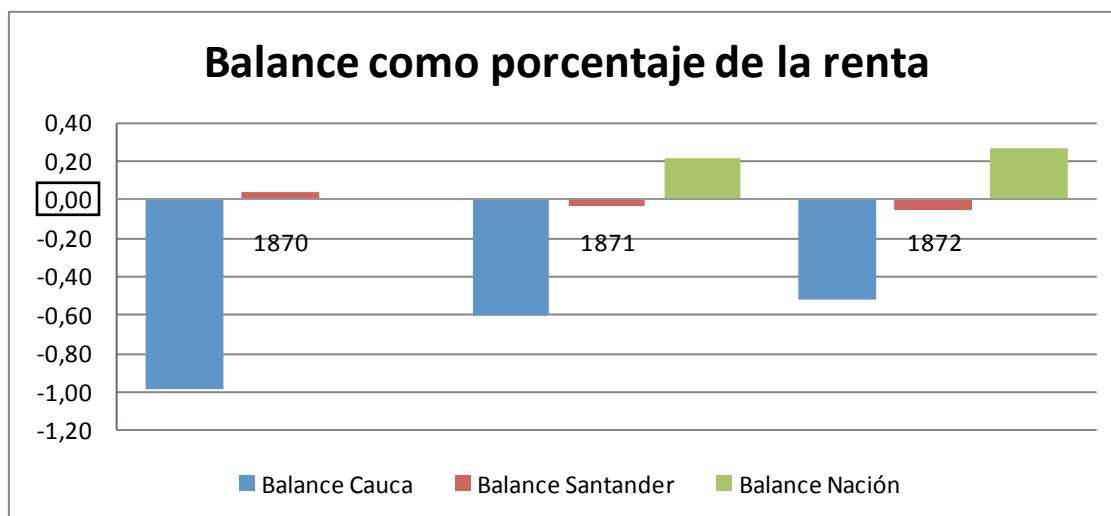
La preocupación por la financiación del estado en base a productos básicos como la carne fue una inquietud común entre los presidentes de Santander y del Cauca. En 1872 el presidente Mosquera en el Estado Soberano del Cauca buscó abolir el impuesto de degüello de ganado. De modo análogo, en Santander en 1850 el presidente Murillo Toro había retirado el impuesto al degüello de ganado para ser remplazado por la tributación directa; pero, debido a que ésta no logro los recaudos esperados debió abandonarse y se implementó nuevamente el cobro al degüello de ganado. Este impuesto contaba entre sus ventajas su

¹⁰ La renta de la nación era aproximadamente veinte veces mayor a la renta del Estado del Cauca, según las cifras de Junguito (2010) para el caso de la Nación.

fácil imposición (Deas, 1980).



A fin de comparar la diferencia entre renta y gasto de la nación y de los estados soberanos, verificamos el porcentaje del balance correspondiente a la renta. El balance del Estado Soberano de Cauca se mantuvo entre 1870 y 1872 (al igual que en el resto del período federalista) bajo una constante situación de déficit (balance negativo); como porcentaje de la renta, durante esos tres años el déficit del Estado del Cauca fue equivalente al 70% de las rentas del Estado. En cuanto al Estado de Santander, la situación fue más favorable; en 1870, se registró un superávit (balance positivo) y los déficit de 1871 y 1872 fueron del orden del 4% y del 6% de la renta del Estado, respectivamente (Junguito, 2010). Por su parte, el balance de la Unión fue superavitarario en 1871 y 1872; no obstante, en promedio, el balance fue negativo entre 1864 y 1882 (equivalente al 10% de las rentas).



V. EL FIN DEL FEDERALISMO EN COLOMBIA

La información disponible sobre los últimos años del régimen federalista es escasa, debido al conflicto que durante esos años creció hasta el punto álgido de finales de 1884, cuando estalló la guerra civil. Como lo describe Melo (1989), para finales de la década de los 80, los radicales habían perdido el control en la mayoría de los estados. Los liberales se habían dividido entre los radicales y los independientes. De forma progresiva, estos últimos comienzan a captar el poder político en varios estados. Las tensiones entre los estados fueron frecuentes, aunque se buscaba mantener el mandato constitucional de no declaratoria de guerra entre estados y de no intervención en los asuntos internos de los demás estados. En 1880 se evidencia el primer golpe fuerte contra los radicales, al ser elegido Rafael Nuñez presidente de la Unión, bajo la coalición entre liberales independientes y conservadores.

Desde ese momento se da apertura al programa regeneracionista; empero, éste no enfrentó un camino fácil (no hasta la victoria de los promotores de la regeneración en la guerra civil de 1885). Melo (1989) señala que la coalición de conservadores con los independientes permitió que los primeros accedieran a cargos en el gabinete del gobierno nacional (vetados desde 1861); y a la vez impidió que se realizaran cambios consistentes a la constitución, pues los independientes opusieron resistencia a estos.

Los radicales se encontraban inconformes con el gobierno y con su intervención en los estados. En Santander los radicales iniciaron las revueltas; también hubo levantamientos en el Cauca. La guerra civil culminó con la victoria de los conservadores y marcó el fin del periodo federalista. En 1886 una nueva constitución comenzó a regir enajenando a los estados de la autonomía de la que gozaron durante cerca de 30 años.

CONCLUSIONES

Durante la existencia de los Estados Unidos de Colombia el proyecto liberal-radical plasmado en la constitución de 1863, persistió un ritmo económico y cultural diferente al ritmo de la política. Ideas liberales expresadas por los secretarios de gobierno y de hacienda, tales como una mejor educación y mayor cobertura de obras públicas, fueron a la par del ritmo económico de la época; sin embargo, sus resultados o alcances fueron limitados por el ritmo en el que transcurría la política.

Durante el tiempo que duró el proyecto radical en el Estado del Cauca, tanto los secretarios de hacienda y los Presidentes evidenciaron una constante preocupación por los temas de hacienda. Si bien el desvelo de los secretarios de hacienda del Estado era por lograr que los gastos fueran iguales a los ingresos, el pensamiento de estos iba más allá: hubo un perenne interés por el desarrollo de la economía del Estado por medio del aumento de la inversión en educación y del desarrollo en infraestructura.

Las ideas económicas de los secretarios de hacienda se enfocaron a mejorar la economía, siguiendo el ritmo de las ideas liberales del periodo radical. Sin embargo, el alcance de estas ideas en la práctica política no siempre fue el deseado por los abanderados de las ideas liberales. Las controversias políticas existentes entre los diferentes grupos de interés de la Unión se manifestaron en enfrentamientos militares, como la guerra de 1860 y 1876 periodos durante los cuales las finanzas del Estado disminuyeron fuertemente.

En los informes de los Presidente y secretarios de hacienda a la legislación son constantes las convocatorias a la legislación, para que ésta generara cambios de la estructura fiscal del Estado, en aspectos tales como reducción del número de oficinas y empleados del estado. Pero, estos llamados no eran escuchados. Los impuestos recaudados no eran mayores ni en número ni en su capacidad para obtener ingresos, teniendo en cuenta su inestabilidad y permanente oscilación en el monto de las rentas captadas; de modo que, como ya vimos, el déficit fiscal del Estado fue una constante en las finanzas del Estado.

Por otra parte, las solicitudes de la gobernación a la legislatura se encaminaron también a buscar la abolición del derecho de degüello de ganado, entre otros. Este impuesto afectaba directamente las necesidades básicas de los habitantes del Estado. Además la inflexibilidad de la legislatura sobre los gastos que debía asumir el Estado y la resistencia a permitir la extensión del cobro de derechos por destilación a la totalidad de los municipios del Estado, perjudicaron las finanzas de éste.

De hecho, el presupuesto de gastos aprobado por la legislatura fue mayor al presupuesto de rentas, durante todo el periodo. El gasto presupuestado se consumía en las principales obligaciones financieras del Estado, las cuales correspondían a las obligaciones de

funcionamiento del gobierno, justicia y policía. Ante esto, en los informes de gobierno y hacienda continuamente se sugería reducir el monto de las obligaciones del Estado y aumentar los gastos en educación y en obras públicas, ya que la inversión de la época en estas áreas no era la suficiente para cubrir las necesidades del Estado en miras al progreso económico.

La inestabilidad de las finanzas públicas se reflejó en la amplia variación del déficit durante las décadas de los años 60 y 70: el promedio del crecimiento del déficit fue de 38%, no obstante, se registraron incrementos de más del 200% y reducciones de hasta 55%. La continua situación de déficit fiscal, generó que la deuda del Estado aumentara constantemente siendo esta en promedio el 20% del total de las rentas del presupuesto del Estado.

Adicionalmente, las barreras locales en municipios para generar nuevas imposiciones género que los recaudos de nivel municipal fueran dispares en la cantidad de contribuciones de cada municipio, la inestabilidad de los recaudos en los municipios, ya fuera por situaciones de orden público o mala administración de los recaudadores, propició que las provincias no recaudaran lo suficiente para soportar los gastos que generaba su propia administración, obligando al Estado a destinar rentas de otros municipios para cubrir el déficit fiscal.

La organización fiscal del Estado Soberano del Cauca gravaba la producción y el consumo de bienes. El principal recaudo del Estado era la renta de consumo de mercancías extranjeras; seguida de la renta del degüello de reses y el impuesto a la producción de aguardiente. Estos tres recaudos representaban el 70% de los ingresos del Estado.

Sí bien estos son gravámenes de contribución indirecta, en el Estado también se intentó implementar la contribución directa por medio del impuesto único directo, pero se debió prescindir de este impuesto debido a las deficiencias del catastro del Estado para identificar la riqueza de los ciudadanos y establecer un gravamen coherente. Además de las deficiencias en el cobro del impuesto único, el Estado era débil en el control y vigilancia de fronteras, lo que permitió la evasión y el contrabando.

Al comparar el Estado del Cauca, de Santander y de Bolívar, todos tuvieron intentos de implementación de la contribución directa, sin embargo, la principal fuente de ingresos fue la tributación indirecta. Los ingresos de las rentas en los tres estados eran afectados por el contexto social y político, así en épocas de guerra, como en 1860 y 1876, los recaudos disminuyeron. Estas reducciones fueron seguidas de aumentos durante los periodos de paz.

El porcentaje del balance entre ingresos y gastos frente a la renta del Estado Soberano del Cauca se mantuvo bajo una constante situación de déficit. En cuanto al Estado de

QUINTAS JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Simposio: LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: LEGADO COLONIAL, REGULACIONES LIBERALES, FORMAS FEDERATIVAS. SEC. XVIII E XIX

Título: FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Autores: Orlando Vargas Rayo ovargasra@unal.edu.co y María Jennifer Novoa Alvarez mjnovoa@unal.edu.co

Santander, los datos disponibles muestran que la situación de este fue más favorable; en 1870, se registró un superávit y déficit en los años de 1871 y 1872 los cuales fueron del orden del 4% y del 6% de la renta del Estado, respectivamente. Por su parte, el balance de la Unión fue superavitario en 1871 y 1872; no obstante, en promedio, el balance entre 1864 y 1882 fue deficitario, equivaliendo el 10% de las rentas.

Al final del periodo federal, el cambio de la dirección de la batuta en el gobierno central tuvo como consecuencia el detrimento de la capacidad de control y decisión de los Estados; sin embargo, éste fue un proceso lento en tanto que las oligarquías locales no cedieron tan fácilmente los atributos que detentaban sus regiones; así, los estados, que entonces iniciaron su recorrido como departamentos, mantuvieron, al menos en los años subsiguientes al cambio constitucional, el control sobre temas como la educación, la migración, la colonización y el cobro de impuestos.

Las políticas económicas fueron coherentes con la ideología liberal, siguiendo el ritmo del proyecto radical expresado en la constitución de 1863; pero, el contexto político no respondió de forma favorable a las aspiraciones del proyecto liberal, tanto así, que la experiencia federalista tuvo a penas una existencia de tres décadas.

FUENTES^{11 12}

- Mensaje del Gobernador del Estado del Cauca a la Legislatura, 1859 *
- Mensaje del Presidente del ESC a la legislatura de 1869 *
- Mensaje del Presidente del ESC a la legislatura, 1873
- Informe del Secretario General a la legislatura, sección Hacienda, de 1879
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura, en sus sesiones ordinarias de 1861 *
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura de 1869
- Informe del Secretario de Hacienda a la convención, 1872
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura de 1873
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura de 1875
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura de 1877
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura de 1881
- Informe del Secretario de Hacienda a la legislatura de 1883
- Informe del Secretario de Gobierno en el Estado del Cauca presenta al gobernador, 1859
- Informe del Secretario de Gobierno a la legislatura, en sus sesiones de 1861 *
- Informe que presenta a la legislatura del ESC el Secretario de Estado encargado del despacho de gobierno, en sus sesiones ordinarias de 1865 *
- Informe del Secretario de Gobierno a la legislatura en sus sesiones extraordinarias de 1866 *
- Informe del Secretario de Gobierno a la legislatura de 1871
- Informe del Secretario de Gobierno a la legislatura de 1869
- Informe del Secretario de Gobierno a la legislatura de 1872
- Constitución i leyes del ESC sancionadas en 1857
- El gobernador del ESC al Sr Secretario de la Honorable Cámara de representantes, 1859
- Colección de leyes del ESC, 1859 *
- Constitución política del ESC, 16 de Septiembre de 1863
- Gaceta Oficial No 273 Popayán, 1868
- Código de Hacienda Edición Oficial, 1868
- Discurso del Presidente del ESC, 1872
- Código de leyes y decretos del ESC, expedidos en 1873
- "El décimo Estado" Vela, Arsenio. 1874
- Estadísticas de Colombia 1876 *

¹¹ Léase ESC como Estado Soberano del Cauca.

¹² Las fuentes revisadas se encuentran en su mayoría en los fondos de la Biblioteca Nacional de Colombia (Bogotá D. C.) Los documentos señalados con * se encuentran disponibles en los recursos de la biblioteca digital (<http://www.bibliotecanacional.gov.co>). Algunos informes de la gobernación fueron consultados en la Biblioteca Luis Ángel Arango (Bogotá D.C.)

BIBLIOGRAFÍA

BARRERA, Óscar Javier (2010). "El costo de ser independiente: el diseño fiscal de José María Castillo y Rada para la Gran Colombia, 1823-1827", en Estudios Políticos, Antioquía, n. 37, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 167-186.

CALDERÓN REYES, Clímaco (1911). *Elementos de Hacienda Pública*. Bogotá, Imprenta de la Luz.

CLAVIJO OCAMPO, Hernán (1993). "Monopolio fiscal y guerras civiles en el Tolima, 1865-1899", en Boletín Cultural y Bibliográfico, Bogotá, n. 32, vol. XXX, Banco de la República.

DEAS, Malcolm (1980). "Los problemas fiscales en Colombia, durante el siglo XIX", en: OCAMPO, José Antonio (compilador). *Ensayos sobre historia económica colombiana*. Bogotá, Fedesarrollo.

JARAMILLO, Roberto y MEISEL, Adolfo (2008). "Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888", en Cuadernos de Historia Económica y Empresarial, Bogotá, n. 22, Banco de la República.

JARAMILLO, J., MEISEL, A. y URRUTIA, M. (1997). "Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada 1783-1850", en Borradores de Economía, Bogotá, n. 074, Banco de la República.

JUNGUITO, Roberto (2010). "Las finanzas públicas en el siglo XIX", en MEISEL, A. y RAMIREZ M. T., eds. *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.

KALMANOVITZ, Salomón (2006). "La idea federal en Colombia durante el siglo XIX", en RUBÉN SIERRA (ed.). *El radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Edwin (2010). "Las finanzas públicas del estado federal: La experiencia de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia 1850-1886", en Revista de Economía Institucional, Bogotá, vol.12, n.23, Universidad Externado de Colombia.

LÓPEZ GARAVITO, Fernando (1992). *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia*. Bogotá, Banco de la República.

QUINTAS JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Simposio: LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: LEGADO COLONIAL, REGULACIONES LIBERALES, FORMAS FEDERATIVAS. SEC. XVIII E XIX

Título: FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Autores: Orlando Vargas Rayo ovargasra@unal.edu.co y María Jennifer Novoa Álvarez mjnovoa@unal.edu.co

MCGREEVEY, William Paul (1975). *Historia económica de Colombia 1845-1930*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

MELO, Jorge Orlando (1989). “Del federalismo a la Constitución de 1886”, en: KALMANOVITZ, S. *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá, Editorial Planeta.

OATES, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

OCAMPO, José Antonio (1984). “Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana”, en OCAMPO, J.A., y MONTENEGRO, S., eds. *Crisis Mundial, Protección e Industrialización: Ensayos de Historia Económica Colombiana*. Bogotá, CEREC.

OLSON, Mancur (1969). "Strategic Theory and Its Applications: the Principle of ‘Fiscal Equivalence’: the Division of Responsibility Among Different Levels of Government”, en *American Economic Review*, Pittsburgh, vol. 59, n. 2, American Economic Association, pp. 479-532.

UHTHOFF, Luz María (2004). “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, en *Historia Mexicana*, México D.F, vol. 54, n. 1, El Colegio de México, pp. 129-178.

VALENCIA, Alonso (1988). *Estado Soberano del Cauca. Federalismo y regeneración*. Bogotá, Banco de la República.

VALENCIA, Alonso (1993). *Empresarios y políticos en el Estado soberano del Cauca*. Cali, Universidad del Valle.

VALENCIA, Alonso (2008). “La Experiencia Federal en el Estado Soberano del Cauca”, en *Historia y espacio*, Cali, n. 30, Universidad del Valle.

WEINGAST, Barry (1995). “The economic role of political institutions: market preserving federalism and economic growth”, en *Journal of Law, Economics & Organization*, Oxford, vol. 11, n. 1 (Apr., 1995), University of Oxford, pp. 1-31.

WONG HIU, Alberto (1999). “Las finanzas públicas en el Estado Soberano de Bolívar (1857-1886)”, en *Historia y pensamiento*, Barranquilla, n. 3, enero-junio de 1999, Universidad del Atlántico, pp. 28-36.

ZAPATA, Juan Gonzalo (2008). *La Actividad Pública en el Estado Soberano de Santander 1858-1884*. Borrador. Seminario CEDE 50 años. Bogotá, Universidad de los Andes.

ANEXO

Presupuestos del Estado Soberano del Cauca 1860-1883

Periodo	Rentas	Gastos	Déficit	Variación Déficit
1860-1861	252000,000	336717,000	-84717,000	
1862-1863	252000,000	569294,425	-317294,425	275%
1864-1865	312700,000	477211,000	-164511,000	-48%
1866-1867	245435,000	544252,950	-298817,950	82%
1868-1869	305135,000	522479,710	-217344,710	-27%
1870-1871	421355,000	501852,320	-80497,320	-63%
1872-1873	318133,000	587186,875	-269053,875	234%
1874-1875	461432,000	581802,000	-120370,000	-55%
1876-1877	605166,000	792283,000	-187117,000	55%
1878-1879	673300,000	797590,800	-124290,800	-34%
1880-1881	707400,000	915255,360	-207855,360	67%
1882-1883	768700,000	1059358,000	-290658,000	40%

Nota: Los valores fueron tomados del Informe del Secretario de Hacienda de 1883. Si bien la mayoría concuerda con los valores presentados por los informes del respectivo periodo, no es éste el caso de los bienios de 1860-61, 1864-65, 187-71 y 1872-73.

Rentas del Estado por rubros entre 1859 y 1882 (I)

Cuentas	1862	1863	1864	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871
Consumo	987,520	33641,820	48596,310	49822,330	50876,335	69973,900	74045,06	97058,243	66069,575	91121,935
Papel timbrado	341,100	9426,900	17581,800	18285,950	14928,750	23500,750	19701,35	18473,300	20783,700	21331,710
Degüello de reses					7760,650	9717,500	16214,13	18129,170	19493,185	24325,925
Extracción	99,600	1597,400	7863,375	8852,300	17054,725	3044,700	13863,17	17685,755	18562,075	13504,250
Aguardiente					7788,785	14553,145	12714,54	11627,515	17472,650	16830,675
Pontazgo					4682,375	8161,750	7960,35	9588,625	7744,650	7237,900
Hipotecas y	61,375	2174,570	3042,635	3242,250	3393,555	5249,800	3954,84	4048,919	3726,607	3934,220

Gastos presupuestados para tres períodos fiscales

Cuentas	1860-1861	1864-1865	1874-1875
Gobierno	84654	88251	96643
Justicia	70180	80060	86768
Policía	76192	86266	68604
Obras públicas	20000	24000	64160
Beneficencia y recompensas	2200	5200	12802
Fuerza pública	18532	82848	25202
Gastos de Hacienda	57400	57100	74570
Deuda pública		45926	13871
Instrucción pública			44040
SUMA	329158	469651	486660

Nota: Los valores en blanco no son incluidos en los respectivos informes, asumimos que son igual a cero.

QUINTAS JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Simposio: LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: LEGADO COLONIAL, REGULACIONES LIBERALES, FORMAS FEDERATIVAS. SEC. XVIII E XIX

Título: FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Autores: Orlando Vargas Rayo ovargasra@unal.edu.co y María Jennifer Novoa Alvarez mjnovooa@unal.edu.co

registro										
Impuestos varios	2253,790	21616,715	13657,965	14575,250	7341,400	9397,230	2125,89	1517,592	1487,023	4157,130
Barcas							228,3	111,000	222,000	222,000
Correo	4,025	44,550	25,700	90,225	90,565	148,610	142,075	226,195	285,345	235,700
Mortuorios										
Producto de sales										1221,400
Manumisión					3267,390					
TOTAL	3747,410	68501,955	90767,785	94868,305	117184,530	143747,385	150949,705	178466,314	155846,810	184122,845

Rentas del Estado por rubros entre 1859 y 1882 (II)

Cuentas	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880	1881	1882
Consumo	125799,42 2	151649,05 0	130745,94 5	116360,05 5	101066,75 5	132826,69 5	109673,45 0	149234,57 1	166429,94 5	149685,20 0	147581,89 5
Papel timbrado	18586,700	22947,600	25889,400	27065,400	9648,100	13246,300	25293,200	22593,500	23955,500	25818,100	27859,700
Degüello de reses	25763,350	25787,750	27576,750	33211,675	14848,800	25271,900	64,800	22333,000	43419,075	46170,325	71859,100
Extracción	22255,855	15781,400	17696,570	20330,450	4320,775	15254,135	10093,575	7365,510	15334,475	24780,700	28229,075
Aguardiente	18750,125	22111,350	22943,675	26138,225	23497,425	26540,525	37584,166	31558,875	36900,825	39453,425	59854,675
Pontazgo	8267,050	5982,875	8579,050	9018,950	714,300	4253,075	7001,000	7227,950	5830,525	6632,600	20245,615
Hipotecas y registro	4039,030	6152,861	6663,337	6604,870	2651,715	3621,982	7819,613	4326,537	5913,587	6595,371	6247,975
Impuestos varios	4889,395	6207,195	2357,350			16000,600	16496,200	47413,800	15078,580	7395,851	3185,415
Barcas	316,500	111,000	111,000	655,000	433,000	18,900	1625,625	2982,600	5650,725	5342,550	5604,850
Correo	89,775	75,675	312,081	109,400	11,800	22,200	77,050	65,775	222,925	413,645	890,600
Mortuorios							6887,114	2336,535		1698,150	9117,881
Producto de sales	230,450	4177,100	8042,375	1362,700	258,400			35,350	2542,410	5007,600	520,760
Manumisión											
TOTAL	228987,65 2	260983,85 6	250917,53 3	240856,72 5	157451,07 0	237056,31 2	222615,79 3	297474,00 3	321278,57 2	318993,51 7	381197,54 1

QUINTAS JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Simposio: LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: LEGADO COLONIAL, REGULACIONES LIBERALES, FORMAS FEDERATIVAS. SEC. XVIII E XIX

Título: FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Autores: Orlando Vargas Rayo ovargasra@unal.edu.co y María Jennifer Novoa Alvarez mjnovoa@unal.edu.co

Rentas por municipios entre 1866 y 1881

Municipios	1866	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1878	1879	1880	1881
Atrato	5984	7323,77	10941,00	6285,835	7534,725	7071,460	8883,15	5995,82	5731,24	6142,24	10522,725	10298,270	9812,3	9639,095
Barbacoas	6434	11659,1	15987,22	15086,695	20127,125	17938,725	20992,075	19539,425	24670,925	30613,775	24003,400	42783,325	40510,15	45275,425
Buenaventura	12280	38864,46	20465,17	39105,425	61899,525	89377,075	106363,6	89970,175	69105,6	71717,3	72320,150	92748,373	115955,875	86919,1
Buga	15035,3	6668,92	23754,90	6377,530	6705,730	6122,320	10062,225	7428,335	8607,29	1743,525	6576,582	24984,482	10109,2	10746,287
Caldas	No Disp.	1178,5	8691,50	2569,225	4098,625	4432,000	5097,625	5582	5737,55	450,35	6616,125	9073,562	5784,025	5789,475
Cali	No Disp.	6168,79	25903,20	6612,845	7587,515	7539,250	8687,775	9620,825	11186,25	4629,775	6125,150	9865,850	13373,227	18218,532
Obando	2380	7220,34	15417,55	8806,428	8663,260	9087,775	9241,075	13945,175	14135,475	No Disp.	10476,575	14856,625	12417,475	16060,9
Pasto	13338	9595,64	29323,45	6462,352	12631,725	13179,450	14564,125	16321,175	19608,125	7102,725	13371,825	24728,200	17864,775	22482,15
Palmira	6695	5939,85	13253,35	11071,975	7777,825	8762,097	9472,436	10445,672	11472,325	11110,975	11303,850	9204,700	17804,6	14916,675
Popayán	5850	9354,24	23794,97	5419,985	6040,630	4793,250	4489,575	5152	5588,725	4003,775	9986,205	6162,275	7201,6	7465,975
Quindío	No Disp.	14695	15886,00	15517,520	14627,590	19220,275	18822,5	16431,45	19704,35	12199,775	6916,258	11192,661	19138,15	22542,214
San Juan	4234	4938,1	11530,00	3353,200	3504,700	2475,725	4123,85	4665,8	4378,95	2417,175	228,900	2842,275	657,9	912,45
Santander	No Disp.	2498,3	8296,00	3254,645	3347,050	3273,900	3395,6	3791,9	3959,675	2679,65	4527,616	5870,575	8087,325	8933,825
Toro	1550	9040,52	16507,30	9539,638	6961,845	9488,250	9519,15	9040,175	10618,27	No Disp.	8014,299	7125,990	7259,48	14313,05
Túquerres	4855,25	8948,82	9767,35	9897,275	10688,250	11801,725	9540,15	13215,95	12326,175	2967,2	14403,700	14302,925	10299,6	13034,85
Tuluá	8025,6	7155,9	10035,95	10957,275	7945,425	14131,075	9918,35	11489,05	14224,65	770,675	5634,550	2387,800	8916,475	15317,85
Admon. General					1981,300	293,50	7810,595	8281	1650,25	502,4	11537,883	7461,713	8632,6	6418,22
SUMA	86661,150	151250,250	259554,910	160317,848	192122,845	228987,852	260983,856	250915,927	242705,825	159051,315	222565,793	295889,601	313824,757	318986,073

Nota: Solo a partir de los informes de 1871 se hace la diferenciación entre las rentas del municipio capital y las de la administración general.

QUINTAS JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Símpoio: LA FORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: LEGADO COLONIAL, REGULACIONES LIBERALES, FORMAS FEDERATIVAS. SEC. XVIII E XIX

Título: FEDERALISMO EN COLOMBIA: HISTORIA FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DEL CAUCA

Autores: Orlando Vargas Rayo ovargasra@unal.edu.co y María Jennifer Novoa Alvarez mjnovoa@unal.edu.co

Cobro de rentas en los Municipios, 1866

Rentas	Atrato	Barbacoas	Buenaventura	Buga	Caldas	Cali	Obando	Pasto	Palmira	Popayán	Quindío	San Juan	Toro	Túquerres	Tuluá
Alambiques		SI													
Alcances				SI											
Aprovechamientos			SI	SI				SI							
Arrendamientos		SI		SI	SI				SI			SI			
Bóvedas y cementerio				SI						SI					
Buques, Balandras y Faluchos			SI												
Consumo	SI	SI	SI				SI	SI		SI		SI			
Contribución directa			SI	SI	SI				SI				SI		SI
Dendas en carretera												SI			
Depósito de sales, tabaco y quina															
Derecho de palo de carnicería									SI						
Derechos de fiel y degüello	SI	SI	SI	SI	SI		SI					SI	SI		
Destilación de aguardiente	SI											SI			
El 4 por mil sobre el producto de fincas			SI												
Espectáculos públicos				SI					SI						
Gallera									SI						
Galpones				SI											
Juegos	SI	SI	SI	SI				SI	SI			SI			
Mortuorias				SI											
Multas		SI		SI				SI	SI	SI		SI			SI
Pasaje y Pasos				SI				SI							
Pastaje	SI														
Pontazgo					SI										
Réditos de censos				SI			SI	SI							
Rifas				SI					SI						
Tiendas			SI	SI											
Trabajo personal	SI			SI	SI		SI	SI		SI					SI