

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ESTADO SOBERANO DE BOLÍVAR (1857-1886)

Por: Alberto Wong Hiu*

Creado a mediados de 1857, al mismo tiempo que los estados del Cauca, Cundinamarca, Boyacá y Magdalena, el Estado de Bolívar comprendía básicamente el territorio del antiguo departamento homónimo, es decir la mitad occidental de la actual Costa Atlántica.

Este artículo¹ busca colaborar en la tarea de investigar el funcionamiento del régimen federal en Colombia (1863-1886), estudiando el caso del Estado Soberano de Bolívar, específicamente algunos aspectos fiscales. En la historiografía del periodo federal son relativamente escasos los trabajos sobre su historia administrativa, en particular los problemas de la Hacienda Pública, quizá su ítem más significativo.² Esta primera aproximación sobre el tema tratará algunas cuestiones básicas: ¿Cómo era el estado de las finanzas públicas en Bolívar en el periodo tratado? ¿Cuáles eran las principales fuentes de ingresos fiscales? ¿Cómo fue la experiencia de administración local en el aspecto rentístico? Evidentemente las prácticas de los gobiernos liberales durante el régimen federal y sus resultados pueden ser de mucho interés en nuestros días, en el contexto de la constitución de 1991. Este artículo sólo pretende dar cuenta de algunas ideas y consideraciones que determinados funcionarios estatales sostuvieron al respecto.

El ordenamiento federal de los Estados Unidos de Colombia le otorgaba una amplia soberanía a cada uno de los estados miembros que incluía la facultad de disponer de sus propias constituciones, entre otras atribuciones. Así, de acuerdo a los artículos 16 y 17 de la constitución de Rionegro y al artículo 6º de la constitución estatal de 1865, el Estado de Bolívar administraba autónomamente sus bienes, rentas y gastos.³

Durante la época federal, la pobreza fiscal fue común al gobierno central y por lo menos a la mayor parte de los nueve Estados Soberanos.⁴ Según se desprende del cuadro 1 sobre ingresos fiscales, los estados de la Costa en general ocupaban en el

* Profesor de historia de Colombia. Sus artículos de historia regional se pueden consultar en: <http://estadosoberanodebolivar.blogspot.com>. Publica algunos textos en su blog: <http://albertowong.blogspot.com>, y colabora ocasionalmente en varias publicaciones digitales en la red.

1 Publicado en Revista *Historia y pensamiento*, Universidad del Atlántico, Barranquilla, #3, enero-junio de 1999, págs. 28-36. En la presente versión en PDF he realizado algunos retoques mínimos.

2 Para el caso santandereano un estudio valioso es el de David Church Johnson, *Santander Siglo XIX: cambios socioeconómicos*, Bogotá, 1984.

3 Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones de la primera República liberal*, t.3, Bogotá, 1985, pp. 393, 708 y 709.

4 Véase: Malcolm Deas, “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX” en *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Santafé de Bogotá, 1993, pp. 61-120.

país una posición intermedia en términos per cápita. Es de notar que inclusive Bolívar alcanzaba a figurar por debajo de su vecino Magdalena siguiendo estos términos. Sin embargo, tenía a su favor una economía más sólida.⁵

En Bolívar, al igual que en otros estados, la precariedad de los ingresos públicos unido a otros factores daban como resultado un gobierno reducido a su mínima expresión. Las funciones estatales se cedían con frecuencia a manos privadas o sencillamente no se cumplían. Pese a que las dimensiones de la burocracia eran más bien modestas, en 1873 los gastos por nómina absorbieron la mitad de los ingresos, restringiendo la inversión en obras públicas y otros sectores [ver cuadro 2]. Como puede observarse en los cuadros sobre rentas y gastos, en distintos momentos de la historia fiscal del estado, serios déficits presupuestales comprometieron las de por sí escasas rentas públicas, déficits que perjudicaban notablemente el crédito del estado según el contador general del estado, Juan N. Muñoz.⁶ Este funcionario atribuía los déficits al hecho de que la asamblea legislativa, al votar los presupuestos anualmente, hacía “abstracción completa” de la información presentada por la contaduría del estado que indicaba hasta dónde era posible elevar los gastos. Sucedió entonces que, cerradas las sesiones legislativas, el encargado del poder ejecutivo se encontraba con que los gastos decretados por ley eran mucho mayores que las rentas.

Bolívar fue uno de los seis estados de la Unión que introdujeron la “contribución directa”⁷. A pesar de que dicha contribución era la favorita de los liberales, por su supuesta simplicidad, por su carácter equitativo y por no interferir directamente con las actividades productivas, el ingreso que generó fue menor al esperado y, sin duda, su cobro produjo críticas y franca oposición entre los sectores “afectados”. Son reiterativos los informes de funcionarios sobre la dificultad en la recaudación del impuesto sobre la renta; sobre éste el gobernador de Sincelejo escribía en 1875 que:

siempre ha sido odioso para el contribuyente, por creerlo viciado desde su origen; pues no hai persona alguna a quien se ha calificado en ella, que no crea que lo ha sido por una suma mayor de su renta probable.⁸

En Simití, provincia de Mompós, se llegó al extremo en 1870 que los contribuyentes sólo empezaron a pagar el impuesto ante la posibilidad de que el gobernador recurriera a parte de las milicias del estado para hacer efectivo el cobro. No todos los liberales, inclusive, fueron partidarios de la contribución directa; en 1872 el presidente encargado Pedro Blanco García solicitaba a la asamblea legislativa

5 En el estudio de los problemas fiscales se debe tener presente que dentro del estado había unas regiones más desarrolladas económicamente que otras, desigualdad reflejada en los ingresos fiscales.

Un artículo de reciente publicación presenta en forma inexacta al Estado del Magdalena como el más pobre del país. Véase: Luis Alarcón M., “Rentas y finanzas públicas en el Magdalena durante el régimen federal 1857-1886” en *Huellas*, Barranquilla, #45, dic. 1995, pp. 18-29.

6 *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 12, 1875.

7 Los otros fueron Cundinamarca, Boyacá, Santander, Panamá y Tolima. Deas, *Ibidem*, pp. 76, 114.

8 Informe del gobernador de la provincia de Sincelejo, P. J. Morales, en *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 9, 1875.

su abolición, por ser “imposible repartirlo justamente por falta de datos estadísticos, de costumbre, de imparcialidad en los encargados de distribuirlo, [...]”⁹ Pese a todo, el impuesto sobre la renta sobrevivió diez años luego de su introducción en 1869, hasta cuando en 1879 fue sustituido por completo por el impuesto sobre mercancías extranjeras. Durante ese decenio, el impuesto fue perdiendo significación en los ingresos del estado; de un tope importante de 28,4% del total en 1870, llegó a menos del 10% en 1878. [ver cuadro 3]

Como puede apreciarse en este cuadro, los impuestos indirectos fueron más exitosos, aunque desde luego no todos lo fueron en la misma medida. La renta de aguardiente creció en forma importante entre 1867 y 1871, pero posteriormente se redujo drásticamente. Mucho más inestable, en cuanto a su rendimiento, fue la renta de salinas, la cual sólo coyunturalmente llegó a ser una entrada significativa. Uno de los impuestos más afortunados fue el que gravó las mercancías extranjeras, a tal punto que en 1879 representó una tercera parte de las rentas del estado. Este gravamen no era nuevo, pues ya se había introducido bajo el gobierno de Juan José Nieto (1859-1864), sólo que en esa ocasión, si bien representó el grueso de los ingresos, despertó una fuerte oposición y el gobierno siguiente encabezado por Antonio González Carazo lo reemplazó por la llamada “contribución comercial”, cuya importancia y posterior desaparición puede observarse en el cuadro. Sin duda, el impuesto no sólo más importante sino también el más estable fue el del “derecho de degüello”, llamado igualmente de consumo de carne, cuyo valor osciló entre el 30% y 40% del ingreso total aproximadamente.

El éxito del degüello de ganado se basaba en la facilidad de su recaudación, la aceptación del impuesto por parte de la población y la relativa dificultad para el fraude al fisco. Esto último, sin embargo, no significaba la inexistencia del fraude; éste era facilitado por la carencia de mataderos públicos incluso en capitales de provincia como Mompós. Por ley en cada distrito debía existir un matadero, pero el presidente González Carazo reconocía que era imposible construirlos por falta de fondos.¹⁰

Los pobres ingresos fiscales, que como ya se dijo comportaban un Estado reducido en su campo de acción, pueden atribuirse a factores como el débil desarrollo económico¹¹, la mala administración de las rentas¹², la reticencia a pagar impuestos, el

9 Informe del gobernador de la provincia de Mompós, Antonio G. Ribón, en *Gaceta de Bolívar, Cartagena*, julio 31, 1870.

10 *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, septiembre 8, 1867; agosto 31, 1867; septiembre 10, 1867.

11 El gobernador de Sabanalarga explicaba así el exiguo rendimiento de las rentas: “[...] hai distritos populosos, pero pobres, escasos de industria i tan abatidos, que apenas pueden soportar las exacciones del Estado i nada puede exijirseles para el distrito.” *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 6, 1877.

12 Según el gobernador del Carmen: “El empleo de Colector de hacienda por lo mismo que es poco lucrativo i que trae casi siempre una que otra animosidad consigo, tiene pocos aspirantes, i es rechazado por cuantos podrían ocuparlo mejor; de ahí que por lo regular aquellos que lo admiten, pocas veces entienden las operaciones que deben verificar, ni la manera de formar ni rendir sus cuentas; [...]”. *Ibidem*, julio 29, 1877.

fraude y la evasión.

Pero si los ingresos del estado eran escasos, la situación era más difícil a nivel distrital. El caso de la provincia de Sabanalarga puede servir de ilustración. Obsérvese en el cuadro 4 la disparidad de recursos fiscales entre la capital y el resto de sus distritos. En Piojó, por ejemplo, la administración sólo disponía de \$0,20 centavos diarios. El gobernador de esa provincia señalaba que en la mayoría de los distritos los ingresos “apénas alcanzan para satisfacer miserablemente los gastos de material de las oficinas [...]”. Como consecuencia “[...] en casi todos ellos [los distritos] los empleados a su servicio no gozan de remuneración alguna, i en donde la tienen señalada es mui pequeña.”¹³ La pobreza fiscal de los distritos, en el orden administrativo, ocasionaba -no sobra decirlo- una marcha irregular en el servicio de los asuntos públicos.

El gobernador del Carmen explicó así el “estado de postración lamentable” de los distritos:

[...] es la lei la que lo quiere en favor del Estado, atando las manos a los lejisladores distritoriales, pues que, si bien se examina, despues de las contribuciones cuyo producto se ha reservado el Estado casi esclusivamente, éstos poco o nada pueden disponer en favor de sus propias necesidades, sin salirse de la órbita constitucional.

Como solución propuso que:

el Estado les haga [a los distritos] alguna cesion; que les deje parte de sus rentas o que aumente en último caso las existentes, en beneficio de los distritos, es la única manera de que exista en ellos verdadera administración.¹⁴

Al abordar el tema de la penuria fiscal de los distritos en el Estado de Bolívar es inevitable, entonces, ocuparse del problema de la autonomía y la descentralización locales, en este caso referidas al aspecto rentístico. En efecto, la constitución estatal de 1865 en correspondencia con la lógica federalista imperante en ese momento en el país, establecía para los distritos por medio del artículo 61 una amplia autonomía administrativa y fiscal. Sin embargo, en los informes elaborados por algunos funcionarios es evidente el desencanto con relación a los resultados de la descentralización, y en los de otros la preocupación por la suerte que ella pudiera correr en el estado. Por ejemplo, en 1864 el liberal Manuel Ezequiel Corrales, gobernador entonces de Barranquilla, anotaba que:

cuando todos esperabamos que la lei de descentralizacion de rentas [...] hubiera producido sus benéficos efectos, observamos con disgusto que no se hizo otra cosa que, ceder ciertas rentas con obligacion de contribuir, a veces con una suma mayor de la cedida, para los gastos de la Administracion provincial.¹⁵

En estos informes oficiales hay alusiones reiteradas sobre la negligencia -en algunos

13 *Ibidem*, agosto 4, 1875; agosto 6, 1877.

14 *Ibidem*, julio 29, 1877.

15 *Gaceta oficial del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, mayo 25, 1864.

casos absoluta- de los concejos municipales hacia los problemas locales, situación que hacía temer que la autonomía local fuera reemplazada por otro sistema “de acuerdo con nuestra manera de ser política.”¹⁶ Para Manuel J. Moreno, gobernador de Sabanalarga, la ley de descentralización de rentas y gastos era favorable a los distritos al ofrecerles elementos para su desarrollo, pero sostenía que la distribución proporcional de los gastos agotaba “sus productos i al fin ninguna mejora se surte.”¹⁷ Refiriéndose al cumplimiento de las leyes en los concejos municipales sentenció que “la soberanía e independencia municipal, no es otra que la impunidad erijida en lei.”

Las limitaciones fiscales del Estado Soberano de Bolívar lo hacían dependiente en parte del gobierno central. Sin duda, las obras públicas más costosas pero necesarias no podían adelantarse sin el concurso económico de las rentas nacionales, máxime si la tendencia fue hacia el fortalecimiento de los ingresos del gobierno general frente a un crecimiento modesto de los ingresos de los distintos estados.¹⁸ La compañía que adelantó exitosamente la construcción del Ferrocarril de Bolívar fue apoyada por el gobierno nacional por medio de una garantía del 7% de retorno anual sobre una inversión hasta por \$600.000. Posteriormente, en 1876 el congreso garantizaba el pago de \$96.000 a la compañía que reabriera el canal del Dique. El pago se hizo efectivo tres años más tarde, aunque no fue destinado a un contratista privado como se había estipulado originalmente sino al gobierno del estado, el cual había asumido la reapertura del canal.¹⁹

Este artículo sólo ha ofrecido un primer acercamiento a algunos aspectos de una temática bastante amplia. Sería necesario en ese sentido, examinar en trabajos posteriores la gestión de las finanzas públicas de las diferentes administraciones tanto estatales, como provinciales y distritales, el funcionamiento del aparato fiscal del estado, el destino de los gastos e inversiones, las relaciones entre política y finanzas públicas, el papel y actitudes de los empresarios y otros sectores sociales, y un problema que aquí sólo se alcanza a sugerir: las experiencias de autonomía local en materia fiscal, que dicho sea de paso, podrían arrojar luces sobre las causas del fin del régimen radical en Colombia.

16 Informe del gobernador de Sincelejo, José de los Santos Mercado, en *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, agosto 21, 1870.

17 *Gaceta oficial del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, noviembre 11, 1861.

18 Mientras entre 1865-1866 y 1873-1874 las rentas nacionales aumentaron en un 83%, las de Bolívar sólo crecieron 27% en el mismo periodo. James Park, *Rafael Núñez and the politics of colombian regionalism, 1863-1886*, Louisiana State University Press, 1985, p. 67.

19 *Ibidem*, pp. 64, 163 y 164.

CUADRO 1
INGRESOS FISCALES DE ESTADOS SOBERANOS*

<i>Estado</i>	<i>Antioquia</i>	<i>Bolívar</i>	<i>Boyacá</i>	<i>Cauca</i>	<i>Cundinamarca</i>	<i>Magdalena</i>	<i>Panamá</i>	<i>Santander</i>	<i>Tolima</i>
Ingresos 1873-74**	397	202	122	158	441	79	318	236	151
Ingresos 1882	858	328	179	752	804	230	259	458	188
Población 1870	366	246	499	435	414	89	221	433	231
Población 1887	520	336	615	635	550	115	295	565	330
Ingresos per cápita '70s	1,08	0,82	0,24	0,36	1,07	0,89	1,44	0,55	0,65
Ingresos per cápita '80s	1,65	0,98	0,29	1,18	1,46	2,00	0,88	0,81	0,57

*Cifras en miles.

**Siempre en pesos.

Fuentes: Jorge Orlando Melo, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)” en José Antonio Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, 1988, pp. 120 y 152; J. O. Melo, “La evolución económica de Colombia, 1830-1900” en Jaime Jaramillo Uribe (Dir.), *Nueva historia de Colombia*, vol.2, Bogotá, 1989, p.67.

CUADRO 2
GASTOS PUBLICOS

	<i>1873</i>	<i>1877</i>	<i>1878</i>	<i>1879</i>	<i>1880</i>
Administración general, legislativa y ejecutiva	35469	66485	64892	73823	78425
Administración de justicia	33524	30557	33019	40379	41373
Instrucción pública	82482*	12107	37120	53113	48623
Obras públicas	26270	17141	46115	60230	98251
Beneficencias y recompensas	15116	10013	12902	18407	17386
Servicio de la deuda	17736	162	336	231	2677
Fuerza pública	22900	9382	21800	48074	42421
Gastos de hacienda	55731	62079	63748	65684	80891
TOTAL	294228	207927	279932	359940	410047

*Según se afirma en la misma fuente, es probable que no se haya empleado ni la mitad de esta suma.

Fuentes:

Anuario estadístico de Colombia, Bogotá, 1875.

“Situación fiscal de Bolívar, 1877 á 1881” en *La Concordia*, Barranquilla, marzo 28, 1882.

CUADRO 3
RENTAS Y CONTRIBUCIONES

	1867	1868	1869	1870	1871	1873	1877	1878	1879	1880
Aguardiente	15447	20722	26015	23835	22384	14600	14781	12650	13791	12031
Contribución directa	nr	nr	53958	57395	47407	34000	29614	29704	nr	nr
Derecho de consumo	6054	7827	7272	8968	6205	10500	14314**	24501**	27000**	29910**
Derecho de degüello	57616	82559	81672	84561	81853	85000	92550	96936	104977	106409
Derechos de registro y anotación	2503	3750	4604	4287	3554	6000	nr	nr	nr	nr
Salinas	nr	13	10359	206	283	14000	35895	4347	12067	31389
Contribución comercial	49206	59851	3316	336	320	nr	nr	nr	nr	nr
Impuesto sobre mercancías extranjeras	nr	nr	nr	nr	nr	nr	39314	82505	110100	79904
Papel sellado	nr	8284	11020	11598	10494	11000	11669	11789	12151	12100
TOTAL	150569	196667	210432	202052	213858	201800	283537	303512	320501*	321408

*No incluye una subvención para el Dique por valor de \$96.000.

**“Impuesto sobre frutos”

Nota: Los espacios vacíos también lo están en los documentos originales; como puede deducirse probablemente corresponden a un valor cero (0).

Fuentes:

Informe del presidente Pedro Blanco García a la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Bolívar en sus sesiones ordinarias de 1872.

“Situación fiscal de Bolívar, 1877 á 1881” en *La Concordia*, Barranquilla, marzo 28, 1882.

Anuario Estadístico de Colombia, Bogotá, 1875.

CUADRO 4
RENTAS Y CONTRIBUCIONES
PROVINCIA DE SABANALARGA, 1876

<i>Distrito</i>	<i>Valor en \$</i>
Baranoa	1113,65
Campo de la Cruz	173,6
Juan de Acosta	165,88
Manatí	250,76
Palmar de Candelaria	114
Piojó	74,4
Repelón	138,6
Rosa Vieja	73,02
Sabanalarga	1632,98
Usiacurí	296,75
TOTAL	4033,64

Fuente: *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 6, 1877.