

Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830): El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada¹

Pedro Pérez Herrero

Doctor en Historia

Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares

Madrid, España

Resumen

Las Memorias que los secretarios de Hacienda de Colombia presentaban anualmente al Congreso para su discusión y aprobación constituyen una fuente de primer orden para la comprensión del pensamiento teórico liberal, el funcionamiento de la Hacienda pública y las luchas intestinas de poder político. Este artículo describe las propuestas de cambio fiscal que realizó el secretario de Hacienda José María del Castillo y Rada en la década de 1820 (reducción de las contribuciones indirectas y los monopolios; aumento de las contribuciones directas progresivas) con el propósito explícito de consolidar la estructura necesaria para establecer una relación tributaria equitativa y fundada entre el ciudadano y el Estado; estudia las reacciones que generaron dichas propuestas en el Congreso; y analiza los ingresos y gastos del período. Asimismo, se destaca el interés de investigar por qué no se generó la voluntad política requerida para acometer las reformas fiscales que la doctrina liberal reclamaba.

Palabras claves: Hacienda nacional, liberalismo, Castillo y Rada, Colombia, historia fiscal.

¹Parte de este texto se discutió en el simposio 22 *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos, naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada*, coordinado por María Eugenia Claps Arenas, Claudia Elina Herrera y Pedro Pérez Herrero en el XVI Congreso Internacional de AHILA, San Fernando, Cádiz (6-9 de septiembre de 2011). Este texto forma parte del Proyecto de Investigación, *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada* (HAR2010-18363, subprograma HIST), del Ministerio de Ciencia e Innovación (España).

TAXATION AND POLITICS IN COLOMBIA (1821-1830): THE LIBERAL THOUGHT OF JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO Y RADA

Abstract

The annual reports that the finance ministers of Colombia submitted to Congress for their debate and approval provide a first-class source for understanding liberal theoretical thought, the functioning of public finance and internal political power struggles. This article describes the proposed tax change made by Finance Minister Jose Maria del Castillo y Rada in the 1820s. He proposed reducing indirect taxes and monopolies, and increasing progressive direct taxes, with the explicit purpose of consolidating the structure necessary to establish a tax system equitable for both citizens and government. The reactions to these proposals in Congress are examined, and income and expenditures during this period are analysed. The paper also highlights the need to investigate why the political will required to undertake the necessary fiscal reforms demanded by liberal doctrine was not generated.

Keywords: public treasury, liberalism, Castillo y Rada, Colombia, treasury history.

Introducción

Al día de la fecha conocemos con bastante detalle cómo se fue conformando la arquitectura fiscal de los Estados que nacieron en el mundo atlántico entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. El análisis de los textos constitucionales de Estados Unidos, España, Portugal, Italia, Francia y de las nuevas naciones de América Latina durante el período 1787-1839 muestra que en todos los casos se partió de principios teórico-políticos semejantes para organizar las Haciendas públicas². Las investigaciones de los últimos años han puesto de relieve que en América Latina durante el siglo XIX los impuestos indirectos, y en especial los que gravaban el comercio exterior, continuaron representando el grueso de los ingresos estatales³. No obstante, cabe destacar que esta tendencia resultó más marcada en aquellos países cuya densidad de población indígena era menor (Argentina, Chile, Colombia, Venezuela), mientras que en las regiones donde las comunidades étnicas conservaron una densidad demográfica elevada (Bolivia, Centroamérica, México y Perú), los tributos, si bien con otras denominaciones, se mantuvieron como parte fundamental de las rentas del Estado⁴.

² PÉREZ Pedro, “El tratamiento de la fiscalidad en las constituciones del mundo atlántico (1787-1839)”, en Pedro Pérez Herrero e Inmaculada Simón (coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (187-1830)*, Bucaramanga, IELAT-UIS, 2010, pp. 163-258.

³ JÁUREGUI, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.

⁴ PÉREZ HERRERO, Pedro, “El tratamiento”, p. 163-258. ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en*

Un reciente estudio sobre el pensamiento económico de eminentes figuras tales como Manuel Ancízar (Nueva Granada, 1850), Juan Bautista Alberdi (Argentina, 1853) y Diego José Benavente (Chile, 1824) ha revelado que a comienzos del siglo XIX algunos de los responsables políticos latinoamericanos más capacitados conocían las tesis liberales que señalaban cuáles debían ser los pilares fiscales para la creación de un Estado moderno fuerte⁵. Siendo esto así, en este artículo se plantea la necesidad de investigar los motivos que impidieron llevar a cabo las reformas fiscales pertinentes para subsanar las deficiencias en la estructura interna y la organización administrativa de las Haciendas públicas.

Se ha seleccionado el caso de Colombia, y en particular la labor de José María del Castillo y Rada como secretario de Hacienda de la Gran Colombia en el período 1821-1830, por tratarse de un ejemplo paradigmático de estudio que permite entender por qué, conociéndose las bases que debía tener la Hacienda pública para alcanzar un Estado fuerte, no se pusieron en práctica las reformas fiscales que se propusieron al Congreso. Se ha concentrado la investigación en el estudio de las Memorias de Hacienda que se presentaron en el Congreso de la Gran Colombia entre 1821-1830⁶. En próximos trabajos se analizarán otros casos para comprobar hasta qué punto es generalizable al resto de la región atlántica la explicación que ahora se formula para Colombia en la década de 1820.

Como se puso de manifiesto en algunos trabajos pioneros para la historia de la fiscalidad española y francesa del siglo XIX⁷, el análisis de los informes de Hacienda y de los debates que generaron en las cámaras legislativas permite comprobar no solo la evolución de las cuentas nacionales, sino además comprender la dinámica histórica de las distintas visiones sobre el interés público y, por tanto, sobre la idea del Estado que cada grupo manifestó en sede parlamentaria según los períodos. Al mismo tiempo, nos ayuda a percibir qué idea de Estado se tenía, cómo se pretendía materializar en la práctica, en qué medida ayudaron las ideologías a diseñar el

la historia, Barcelona, Editorial Crítica, 2005. M. D. BORDO, Michael y CORTÉS-CONDE, Roberto (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. KLEIN, Herbert, *The American Finances of the Spanish Empire*, Albuquerque, University of New México Press, 1998. MARICHAL, Carlos y MARINO, Daniela (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México (1750-1860)*, México, El Colegio de México, 2001. SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2007. MARICHAL, Carlos (coord.), *Crónica gráfica de los impuestos en México (siglos XVI-XX)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003. CARMAGNANI, Marcello, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano (1850-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁵ PÉREZ HERRERO, Pedro, "Fiscalidad y Estado en el espacio atlántico (1787-1860): tres casos de análisis", presentado en el Congreso Internacional "Entre Imperio y Naciones: Iberoamérica y el Caribe en torno a 1810", A Coruña (5-8 de julio de 2010), en prensa.

⁶ Conservadas en el Archivo del Congreso de Bogotá y en la Biblioteca Nacional de Colombia. Agradezco a Armando Martínez Garnica que me haya facilitado parte de este material.

⁷ BELTRÁN, Miguel, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977. Jacques Edmond-Grangé, *Le budget fonctionnel en France*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963. Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, París, Éditions Artheme Fayard, 1971.

comportamiento del Estado y cómo influyeron en el desenlace de las discusiones las necesidades coyunturales concretas del país y el contexto internacional.

Sin duda, el estudio de estas fuentes (memorias de Hacienda y diarios de las discusiones en las cámaras) nos permite formular algunas preguntas preliminares: ¿Los presupuestos de ingresos y gastos se efectuaron partiendo de una concepción del Estado, de un proyecto de futuro determinado del país, y de la toma en consideración de planteamientos teóricos precisos o se diseñaron en función de las necesidades concretas del momento y de los intereses de algunos de los grupos de poder más influyentes de la Cámara de diputados? Si la respuesta se correspondiera con el primer supuesto, se hallaría una relación estrecha entre ideología y presupuesto; y si, por el contrario, se diera la segunda opción interpretativa, se debería entender que las ideologías y la teoría económica tuvieron poca influencia en el diseño de los presupuestos. No se trata, por tanto, de emprender un estudio minucioso y exclusivo de la evolución de las cuentas nacionales, de examinar las ideologías aisladas o de explicar el comportamiento de los diversos grupos sociales y políticos por separado, sino de entender qué variables fueron más influyentes en cada período en el diseño de los presupuestos de ingreso y gasto. Ello permitirá vislumbrar qué concepciones del Estado se mantuvieron en el Congreso de la Gran Colombia cuando se debatieron los presupuestos. Se trata, por tanto, de vincular un enfoque de sociología política con otro de historia económica.

No abundan los estudios académicos publicados durante los últimos años sobre la Hacienda pública colombiana de la primera mitad del siglo XIX, pero sí se observa que se han efectuado avances notables. A mediados del siglo XX, Abel Cruz Santos estudió la organización de la Hacienda pública⁸; Jorge Orlando Melo investigó la legislación fiscal⁹, y David Bushnell efectuó un primer acercamiento al tema, reproduciendo las cifras de ingresos y gastos ofrecidas por el secretario José María del Castillo y Rada en las Memorias que presentó al Congreso en el período 1821-1830¹⁰. A finales de la década de 1970 se publicó el importante trabajo de Malcom Deas en el que proponía cruzar los planteamientos fiscales con los económicos y los políticos¹¹. Aníbal Galindo sostuvo que no era posible estudiar la historia de la fiscalidad colombiana sin las fuentes apropiadas, y las dificultades para reunir las ocasionaban retrasos en la investigación¹². Zamira Díaz López abrió la vía de la especialización regional al profundizar en la comprensión de las dinámicas regionales en su estudio sobre el caso de Popayán¹³. A finales de la década de 1990 Adolfo Meisel

⁸ CRUZ SANTOS, Abel, *Historia extensa de Colombia. Vol. XV, Economía y hacienda pública*, t. II, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, Ediciones Lerner, 1965.

⁹ MELO, Jorge Orlando, *Some aspects of the fiscal policies of the Santander administration in New Granada, 1832-1837*, Chapell Hill, University of North Carolina, 1967.

¹⁰ BUSHNELL, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1966.

¹¹ DEAS, Malcom, "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX", *Ensayos sobre historia económica de Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, 1979.

¹² GALINDO, Aníbal, *Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada*, Bogotá, Editorial Incunables, 1984, p. 26.

¹³ DÍAZ LÓPEZ, Zamira, "Guerra y economía en las haciendas. Popayán 1780-1830", *Sociedad y economía*

Roca, Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia publicaron un artículo en el que se mostraban los cambios y las continuidades en la estructura administrativa, reproduciendo de nuevo las cifras de las Memorias de Hacienda de José María del Castillo y Rada¹⁴; y Luis Eduardo López Garavito formuló una primera periodización de la historia fiscal al identificar el período 1819-1824 como de herencia del centralismo colonial, el de 1824-1826 como de inicio de la descentralización y el de 1826-1830 como de avance de la descentralización y la vigorización de los poderes locales¹⁵. Posteriormente, Armando Martínez Garnica despejó algunas dudas sobre la estructura administrativa del sistema fiscal tras realizar un minucioso análisis de las disposiciones de carácter legislativo sobre la Hacienda pública de la primera República de Colombia¹⁶. Por su parte, Juan Camilo Restrepo realizó un importante trabajo en el que analizó las ideas políticas de dos brillantes secretarios de Hacienda: José María del Castillo y Rada, y José Ignacio de Márquez¹⁷. Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera publicaron en 2009 un importante trabajo en el que revisaron minuciosamente las cuentas existentes¹⁸; y Roberto Junguito completó la labor en 2010. Poco tiempo después, Pilar López Bejarano, analizando los datos contenidos en las Memorias de Hacienda, subrayó la necesidad de entender de forma cruzada las dinámicas fiscales con los intereses políticos y sociales, recordando las vinculaciones entre la deuda y la guerra¹⁹. Recientemente, José Joaquín Pinto Bernal ha ofrecido importantes avances en el conocimiento de las cifras de la fiscalidad colombiana de la primera mitad del siglo XIX tras consultar fuentes de archivo hasta ahora desconocidas, organizar la información publicada que estaba dispersa y confeccionar unas series completas estadísticas de ingreso y gasto (general, por ramos y tesorerías) de la República de Colombia entre 1819 y 1839, las cuales rectifican y completan de forma definitiva las cuentas parciales que los secretarios de hacienda habían incluido en sus respectivas memorias²⁰.

en el valle del Cauca, t. II, Bogotá, Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1983.

¹⁴ MEISEL ROCA, Adolfo, Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia, "Continuities and discontinuities in the fiscal and monetary Institution of New Granada, 1783-1850", *Borradores Semanales de Economía*, 74 (1997). Óscar Rodríguez Salazar y Decsi Arévalo, "La historiografía económica colombiana del siglo XIX", en Bernardo Tovar Zambrano (ed.), *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, vol. I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

¹⁵ LÓPEZ GARAVITO, Luis Eduardo, *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

¹⁶ MARTÍNEZ GARNICA, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

¹⁷ RESTREPO, Juan Camilo, *La Hacienda pública en la Constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

¹⁸ KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ RIVERA, Edwin, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.

¹⁹ BEJARANO, Pilar López, "Presupuestos estatales, guerras y deudas. Consideraciones en torno al caso colombiano durante la primera mitad del siglo XIX", en Juan Carlos Garavaglia y Claudia Contento (eds.), *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XI-XX*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2011, pp. 117-133.

²⁰ PINTO BERNAL, José Joaquín, "Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII: 2 (2010), 87-109, p. 100. José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1919-1830*, tesis de maestría, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011. Agradezco al autor que me haya facilitado la consulta de estas dos importantes contribuciones.

1. Las primeras reformas de Castillo y Rada, y la reacción del Congreso (1821-1825)

La Constitución de la República de Colombia (30 de agosto de 1821) adoptó un gobierno republicano, popular, con división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). En 1822 se incorporaron tanto el Departamento del Istmo (Panamá y Veraguas) como los Departamentos de Quito y Guayaquil. Según los cálculos de Gaspar-Théodore Mollien, en esa época el antiguo Reino de Quito tenía unos 350.000 habitantes; la Capitanía General de Venezuela, unos 767.000, y el Nuevo Reino de Granada, unos 1.338.000 habitantes, lo cual suponía un total de unos 2.500.000 habitantes para Colombia²¹.

La Carta Magna de 1821 dispuso que todos los ciudadanos estaban obligados a contribuir a los gastos del Estado (art. 5) y señaló que era responsabilidad del Congreso fijar anualmente los ingresos y gastos de la República, así como establecer los mecanismos precisos para su adecuada gestión (art. 55). Se creó una Secretaría de Hacienda (art. 136), pero en ninguna parte se señaló de manera explícita cómo debían establecerse los ingresos, ni se determinó la forma como se repartirían los recursos públicos del Estado entre los respectivos departamentos, provincias, cantones y parroquias²².

El mando de los departamentos recayó en los intendentes, casi todos militares, y la función judicial fue ejercida por abogados profesionales para garantizar la división de poderes. Los intendentes de los departamentos y los gobernadores de las provincias estuvieron acompañados por un juez de Hacienda, un secretario y algunos oficiales auxiliares para administrar la Hacienda pública. Los cantones (municipios) quedaron sin rentas propias, por lo que dependían de los servicios ofrecidos por los intendentes. El Congreso reunificó los antiguos tribunales de cuentas en un uno solo, la Contaduría General de Hacienda, a la que se encargó el examen de todas las cuentas de las tesorerías y administraciones del conjunto de las rentas públicas. Se eliminaron las alcabalas, el tributo, el derecho de sisa y de mazamorreros, así como el estanco del aguardiente, que ya no existía en Venezuela. Se unificaron todos los antiguos impuestos cobrados en los puertos en uno solo, llamado derecho de importación; pero se mantuvo el derecho de toneladas cobrado a los buques; se declaró que las salinas serían administradas directamente por la República o por concesionarios; se conservó el cobro del derecho del quinto de minería para todas las extracciones de oro, plata y cobre, así como los derechos de amonedación en las dos casas de moneda existentes (Bogotá y Popayán). Se modificó la estructura de los diezmos (la República se quedó con la novena parte de toda la masa de los diezmos y con dos novenos de las vacantes eclesiásticas); se reorganizó el ramo de correos y se incrementó la renta del papel

²¹ POSADA CARBÓ, Eduardo (dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Madrid, Fundación Mapfre, 2010, p. 64. MARTÍNEZ GARNICA, Armando, “La invención de una nación”, en MARTÍNEZ GARNICA, Armando (dir.), *Historia de la independencia de Colombia. Vol. I. Revolución, independencias y guerras civiles*, Bogotá, Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia, Fundación Bicentenario de la Independencia de Colombia, 2010, pp. 193-207.

²² MARTÍNEZ GARNICA, Armando, *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2006, pp. 155-161.

sellado. El estanco del tabaco fue unificado con el estanco de los naipes hasta 1826, año en que fue liberada la comercialización de estos últimos²³.

Las cinco legislaturas constitucionales que se sucedieron durante el tiempo colombiano (1823 a 1827), concedoras de las urgencias de la Hacienda pública, mantuvieron la mayoría de los impuestos indirectos (muchos heredados de tiempos indios), pero desde un comienzo hubo la intención de expandir los impuestos directos sobre las rentas y ganancias de los ciudadanos, siguiendo las directrices de la teoría liberal (para la cual los impuestos directos son la base de una ciudadanía responsable, consciente de sus derechos y obligaciones con el Estado). El secretario de Hacienda dejó constancia en sus Memorias anuales que expandir los impuestos directos era una labor ardua de largo plazo, pues se necesitaba información detallada de las rentas personales (no existían listas de contribuyentes ni catastros de la propiedad inmobiliaria), así como una administración de mérito y formación bien entrenada, capaz de gestionar adecuadamente lo público, hacer cumplir la ley y erradicar los fraudes y las componendas²⁴.

Colombia tuvo que afrontar desde el comienzo de su vida independiente unos gastos elevados, derivados de la existencia de un ejército voluminoso (en 1821 estaba compuesto por 32.566 hombres, lo que equivalía aproximadamente al 1% de la población), y el Congreso tuvo que asumir el reconocimiento de la importante deuda externa con casas prestamistas británicas y francesas (William Hall Campbell, George Robertson, Michael Scott, William Graham Junior & Sons, Peter Edwards, D'Everaux, Hamilton, Elbers, Abraham Goldschmidt, Mauricio Jacobo Hertz), que se había ido generando durante el dilatado período de las guerras de independencia para pagar los crecientes gastos derivados de las acciones militares. La situación era delicada, pues si Colombia no pagaba sus deudas pasadas, cortaba con las posibles fuentes de crédito futuras al presentarse a los mercados internacionales como un deudor insolvente²⁵.

José María del Castillo y Rada, en su calidad de secretario de Estado y del despacho de Hacienda de la República de Colombia²⁶, estableció en la primera Memoria que presentó al Congreso, el 5 de mayo de 1823, algunas diferencias con su antecesor en el cargo, Alejandro Osorio. Comenzó subrayando que la Hacienda era el asunto más importante de cualquier Estado.

“porque con rentas lo hace todo y sin ellas nada puede hacer, porque de ellas depende el alivio o la opresión de los pueblos, porque de ellas derivan los malos o buenos sucesos de los designios y de las empresas, y porque

²³ POSADA CARBÓ, Eduardo (dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Madrid, Fundación Mapfre, 2010, pp. 65-68.

²⁴ *Ibid.*, pp. 68 y 69.

²⁵ *Ibid.*, pp. 70-73.

²⁶ Sobre la vida de José María del Castillo y Rada, véanse las obras de CRUZ SANTOS, Abel, *Castillo y Rada. Hacendista y hombre de Estado*, Bogotá, Academia Colombiana de la Historia, Editorial Kelly, 1969; Abel Cruz Santos, *Cinco hombres en la historia de Colombia*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1982; LECOMPTE LUNA, Álvaro, *Castillo y Rada. El gran colombiano*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977; Eduardo Rodríguez Piñeres (dir.), *La vida de Castillo y Rada*, Bogotá, Academia de la Historia, 1949.

ellas son las que causan la grandeza o la ruina de las naciones, la ejecución de nuevas leyes en este ramo, y el establecimiento de un nuevo sistema administrativo, aun en países en donde reina la paz, en donde hay un espíritu y una opinión pública, es la obra más difícil y más tardía que puede ofrecerse a un gobierno”²⁷.

A renglón seguido declaró abiertamente (con la libertad que le daba ser solo secretario de Hacienda, y no de Guerra y Hacienda como su antecesor) que los gastos bélicos se habían convertido en una carga insoportable para Colombia, por lo que era urgente reducirlos. Recordó que la guerra había impedido el crecimiento económico, mermado la población y agotado los capitales. Completó su introducción reclamando la necesidad de crear una administración pública preparada, capaz de gestionar de forma adecuada y transparente los compromisos del Estado. Aprovechó para denunciar la escasa experiencia de los gobiernos anteriores en la gestión de lo público y subrayó que la extensión del territorio y la calidad de las comunicaciones dificultaban reunir en tiempo y forma la información necesaria para elaborar las cuentas nacionales en el lapso debido.

Así pues, los primeros párrafos de la memoria del secretario de Hacienda constituyen una declaración de los principios liberales republicanos acerca del buen gobierno, defendiendo el federalismo y la separación entre los poderes de la Iglesia y el Estado. A continuación pasaba a reflexionar sobre cómo con unos ingresos limitados (resultado de la liberalización del tráfico comercial, la eliminación de los monopolios y la supresión de los impuestos concedidos en años anteriores) y unos gastos abultados y crecientes (derivados de una guerra prolongada y voraz) era complicado alcanzar el necesario equilibrio presupuestario sin incurrir en el endeudamiento (interno o externo). Proponía establecer un año fiscal que fuera del mes de julio al de junio del año siguiente, con lo cual se dispondría de los meses de enero a junio para reunir la información fiscal procedente de todos los departamentos de la República. También planteaba la necesidad de introducir mejoras en la administración pública y en las comunicaciones, la abolición de cualquier derecho a las exportaciones (para aumentar la actividad económica y los ingresos tributarios totales), el cobro del derecho de toneladas solo a los buques extranjeros, protegiendo a los nacionales; la moderación de los impuestos a la importación (las exportaciones debían quedar exentas de tributación), la vigilancia de los puertos, la selección de empleados eficientes para erradicar los abusos y el contrabando en las aduanas, principal ramo hasta entonces de la Hacienda, la oferta de recompensa a los aprehensores de fraudes, y la imposición de graves penas a los corruptos. Asimismo, declaraba necesario mejorar la gestión de la renta de correos para aumentar sus ingresos; revocar la ley que permitía la introducción de tabacos extranjeros; prohibir la importación de aguardientes para proteger la producción nacional; modernizar la maquinaria de las Casas de Moneda para abaratar costes y reducir los tiempos de la amonedación; modernizar la administración de correos para agilizar y abaratar las comunicaciones internas (recordando que la finalidad de este ramo no era aumentar

²⁷ “Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su departamento. Bogotá, 5 de mayo de 1823”, en Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, núm. 350, pieza 16. Reeditada en *Administraciones de Santander*, compilación de LÓPEZ, Luis Horacio, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 163-180, p. 1

la recaudación, sino ayudar a financiar la mejora de las comunicaciones); agilizar y hacer más transparente la renta de las salinas; simplificar y reducir el impuesto de papel sellado; suprimir la alcabala a fin de facilitar los intercambios; y potenciar los impuestos directos, considerados como la espina dorsal de la Hacienda moderna.

Reconocía que el Congreso ya había decretado la puesta en vigor de un impuesto directo sobre las rentas y capitales, pero aclaraba que no había podido captar suficientes fondos debido a la existencia de una información escasa y poco fiable (censos, catastros), y a su vez a la ausencia de una administración capacitada para cobrarla. Finalizaba su primera Memoria del año de 1823 subrayando que los empréstitos solo eran necesarios para salir de los apuros coyunturales, pero siempre y cuando se pidieran para realizar inversiones productivas, rechazando de forma explícita que se contrataran para “consumirlos improductivamente”²⁸.

Esta primera Memoria presentada al Congreso pone de manifiesto que José María del Castillo y Rada tenía una idea clara de cuáles debían ser los pilares básicos de la estructura de la Hacienda pública de la República de Colombia y que conocía la teoría liberal del momento existente en el espacio atlántico. Expuso ante el Congreso que la finalidad de la Hacienda era fortalecer al Estado y no convertirse en una maquinaria utilizada por distintos grupos de poder políticos y económicos, nacionales y extranjeros, para negociar favores y prebendas que redundaran en beneficios económicos privados o fomentaran las siempre voraces clientelas. Había que aumentar los impuestos directos, reducir los indirectos, mejorar la administración y utilizar los empréstitos extranjeros para conseguir los capitales necesarios que debían invertirse en Colombia para hacer más productiva su economía. Fiel a sus planteamientos, logró que se aprobara la ley del 25 de junio de 1824 por la cual se reorganizó la estructura de la administración fiscal de la República (pasó a tener 11 departamentos y 35 provincias) para tratar de agilizar su gestión y abaratar costes²⁹.

No obstante, los miembros del Congreso demostraron que no compartían su visión de la Hacienda pública y de cómo se debían gestionar los recursos del Estado. El 30 de junio de 1823 (55 días después de que el secretario de Hacienda leyera su informe en la Cámara y 5 después de aprobarse la ley que reformaba la administración de la Hacienda), el Congreso comisionó a Manuel A. Arrubla y a Francisco Montoya para que negociaran en Londres un empréstito extraordinario de 20 millones de pesos (4.750.000 libras esterlinas a un cambio de 4,21 pesos por libra). Contamos con abundante información de este empréstito debido a que la casa londinense B. A. Goldschmidt pidió una rescisión del contrato firmado cuando el Congreso cambió parte de las cláusulas, con lo que se generó un abultado expediente en el que cabe observar las diferencias de pareceres entre las partes intervinientes. La esencia del problema radicó en que los comisionados Manuel A. Arrubla y Francisco Montoya decidieron firmar dicho contrato con la casa Goldschmidt con un descuento del 15% y a un 6% de interés,

²⁸ *Ibid.*, pp. 163-180.

²⁹ PINTO BERNAL, José Joaquín, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, p. 29.

prefiriéndola a otros posibles prestamistas de igual prestigio que ofrecían mejores condiciones. El Congreso les había indicado que debían alcanzar un descuento del 20% de su valor y a un interés del 6%. Después de más de dos años de discusiones, reuniones, cartas, declaraciones y deliberaciones, el primero de mayo de 1826, el Congreso decretó que el “poder ejecutivo procurará conciliar los intereses de la República con los de la casa de B. A. Goldschmidt y compañía en lo que se refiere al contrato del empréstito concluido en abril de 1824”. De este modo, quedaba saldado el problema, al tiempo que se hacía patente que no convenía poner en entredicho la confianza de Colombia entre los prestamistas internacionales, y menos aún enfrentarse a la prestigiosa casa Goldschmidt, cuando los diputados del Congreso habían apostado por reducir el déficit de la Hacienda recurriendo al crédito externo³⁰.

Al analizar el destino del empréstito realizado en Bogotá, se constata que se aplicó a sufragar la deuda y los atrasos existentes (37,37%), y a pagar los compromisos con las tesorerías provinciales (24,31%), los gastos de guerra (16,44%), así como los gastos de viáticos y dietas generados en el Congreso (8,42%). Solo el 5,98 % de los fondos recibidos se destinó a mejorar las condiciones técnicas de la amonedación y a pagar las deudas con los cosecheros de tabaco, con lo que se incumplió uno de los objetivos principales que lo habían originado (fomento de las rentas estancadas), además de contradecir los principios teóricos que había defendido el secretario de Hacienda para solicitarlo³¹.

En suma, los capitales que llegaron a Colombia como resultado del préstamo de 1824 no se destinaron a fomentar el progreso económico de la República, como había defendido José María del Castillo y Rada, sino a cubrir esencialmente las deudas pendientes, garantizar el funcionamiento de las tesorerías y mantener los gastos del ejército y del Congreso. Los capitales prestados no sirvieron de inversión para impulsar el desarrollo económico, sino que se emplearon para reducir el déficit (saldando algunas de las obligaciones contraídas en años anteriores) y mantener la financiación de los compromisos políticos existentes y las redes de poder establecidas. Por consiguiente, a la postre acabó imponiéndose la opinión de los miembros del Congreso, que anteponían los intereses políticos (privados y partidistas) sobre el desarrollo económico de la República.

³⁰ ARRUBLA, Manuel A. y MONTROYA, Francisco, *Informe de los comisionados por el Gobierno para negociar en Londres el empréstito de 1824, y resoluciones definitivas de la Cámara de Representantes, 20 de julio de 1827*, Bogotá, Imprenta Bogotana del C. V. Ricaurte, 1827. Reeditado en *Administraciones de Santander*, comp. de LÓPEZ, Luis Horacio, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 259-337; t. II, pp. 423-447. “Cuentas del empréstito del año 1824 y de los rezagos del año 1822 hasta fin de diciembre de 1825. Bogotá, 25 de diciembre de 1825”, Biblioteca Nacional de Colombia, sala 1, núm. 15092, pieza 1, Fondo Quijano, núm. 2370. Reeditado en *Administraciones de Santander, op. cit.*, t. II, pp. 430-447.

³¹ LIEHR, Reinhard, “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820-1860”, en R. Liehr (ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías regionales y los intereses económicos europeos, 1800-1850*, Berlín, Colloquium Verlag, 1989, pp. 465-488. PINTO BERNAL, José Joaquín, “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII:2 (2010), 87-109, p. 100.

Cuadro 1.

Distribución de los fondos del empréstito de 1824 en Bogotá.

Ramos	Pesos	%
Deuda interna y atrasos sueldos	1.018.158	37,37
Tesorerías provinciales	662.400	24,31
Gastos de guerra	447.905	16,44
Congreso	229.433	8,42
Casa Moneda	154.830	5,68
Tabaco	137.000	5,03
Varios	72.536	2,66
Fletes	2.623	0,10
Total	2.724.885	100,00

Fuente: José Joaquín Pinto Bernal, “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII:2 (2010), 87-109, p. 101.

Una de las consecuencias inmediatas en el corto plazo de las prácticas agiotistas sería la concentración de la titularidad de las tierras de la República en manos de un grupo reducido de especuladores, pues cuando emitía deuda pública externa, el Estado solía garantizar el pago con la hipoteca de tierras de su propiedad y las más de las veces no fue capaz de saldar los compromisos financieros adquiridos³². Estos comportamientos han de entenderse en el contexto de unas costumbres empresariales más conectadas con los hábitos del pasado de Antiguo Régimen que con los retos de las dinámicas de mercado que comenzaban a extenderse a comienzos del siglo XIX en los espacios atlánticos.

Tradicionalmente, una buena parte de la historiografía colombiana ha coincidido en señalar que durante la primera mitad del siglo XIX no se produjeron cambios sustanciales en las prácticas de los grupos empresariales y comerciales colombianos³³. Sin embargo, en fecha reciente Franz Dieter Hensel Riveros

³² ROJAS, Ángela Milena, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de economía*, núm. 67, Medellín, Universidad de Antioquia, 2007.

³³ TOVAR, Hermes, “La lenta ruptura con el pasado colonial”, en *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo Fedesarrollo, 1997. MOLINA LONDOÑO, Luis Fernando, *Empresarios colombianos del siglo XIX*, Bogotá, El Áncora editores, 1988. DÁVILA, Carlos, *El empresariado colombiano, una perspectiva histórica*, Bogotá, PUJ, 1986. PALACIOS, Marco, “Las consecuencias económicas de la independencia en Colombia. Sobre los orígenes del subdesarrollo”, en PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro y AMARAL, Samuel (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 102-123. PALACIOS, Marco, “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”, *Revista mexicana de sociología*, XLII: 4 (1980), pp. 1663-1689. OCAMPO, José Antonio, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, Siglo XI, 1984. Jaime Jaramillo Uribe, *Ensayos sobre historia social colombiana*, Bogotá, 1968. MACGREEVEY, William, *An economic history of Colombia, 1845-1885*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.

ha comenzado a matizar esta interpretación de ausencia de una burguesía modernizante tras analizar los hábitos de la élite caucana durante dicho periodo. En su investigación, retomando los viejos trabajos de Frank R. Safford y Roger Brew, ha puesto de manifiesto que no cabe caracterizar a todos los hombres de negocios de la región como “caballeros rurales rentistas” (acumuladores de propiedad en tanto que elemento de prestigio), destacando que se puede documentar inversiones en algunas haciendas destinadas a diversificar la producción y aumentar la productividad. Estudiando la biografía de la familia Mosquera y Arboleda, indica que Tomás Cipriano de Mosquera viajó a Estados Unidos y Europa para aprender de las experiencias empresariales que se estaban desarrollando (compró semillas para tratar de aumentar la competitividad de sus haciendas en los mercados internacionales), que intentó abrir un camino entre Cali y Buenaventura para comercializar mejor sus cosechas, que se iniciaron gestiones para vincularse con las empresas constructoras del ferrocarril en el Istmo, y que se trabajó en la creación de una casa comercial con sede en Brooklyn (Panamá) para favorecer la venta del tabaco colombiano en los mercados internacionales³⁴.

No obstante, a falta de más estudios, estos datos parecen indicar que los planteamientos de Tomás Cipriano de Mosquera fueron más una excepción que una regla aplicable al conjunto de actores económicos del amplio y diverso panorama de Colombia. La información que se deriva del estudio del empréstito de 1824 parece confirmar que, sin negar que pudiera haber un grupo reducido de inversores emprendedores que actuara con criterios de eficiencia económica a comienzos del siglo XIX, una buena parte de los comerciantes y hombres de negocios colombianos siguieron repitiendo algunos de los hábitos del pasado, centrados en el monopolio de la propiedad de la tierra y el préstamo al gobierno para obtener beneficios económicos y alimentar la cadena de privilegios y favores. Tierra, familia, política y negocios seguían indisolublemente unidos. La seguridad de los beneficios obtenidos en el corto plazo amparada en la existencia de relaciones de poder primaba sobre la lógica de la creación de riqueza sobre el cálculo de riesgos y de beneficios en el contexto del libre juego de la oferta y la demanda del mercado internacional.

2. Las propuestas de modernización fiscal de Castillo y Rada en el periodo 1826-1830

En la Memoria que el secretario Castillo y Rada leyó ante el Congreso el primero de febrero de 1826 (los ingresos estaban calculados del primero de junio de 1824 al 31 de julio de 1825), tras afirmar que no podía presentar un estado detallado

³⁴ HENSEL RIVEROS, Franz Dieter, “La élite caucana en el siglo XIX: comercio, parentesco y amistad”, en VÁSQUEZ, Belín y DALLA CORTE, Gabriela (comps.), *Empresarios y empresas en América Latina (siglos XVIII-XX)*, Maracaibo, Universidad del Zulia, 2005, pp. 115-133. SAFFORD, Frank R., *The ideal of the practical. Colombia's struggle to form a technical elite*, Austin, Austin University Press, 1976, comenzó a mediados del siglo pasado a trabajar con esta tesis. R. Brew, *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*, Bogotá, 1977, subrayó también la necesidad de estudiar algunos grupos de empresarios colombianos durante la primera mitad del siglo XIX en los que se apreciaban nuevas prácticas modernizantes conectadas con los circuitos internacionales.

de las cuentas nacionales porque se continuaba careciendo de una administración capaz y eficiente que llevara a cabo esta importante labor, reiteró su propuesta de no hacer coincidir el año fiscal con el año natural debido a la falta de tiempo para confeccionar las cuentas de todas las administraciones y subrayó que como en Colombia todavía no se había marcado la diferencia entre las labores del gobierno y el ejercicio de la administración pública, no quedaban definidas con precisión las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los cargos en los distintos niveles de gobierno ni entre los distintos funcionarios de la administración pública de los departamentos. En consecuencia, resultaba complicado erradicar los errores y abusos, pues el ejercicio del poder solía contaminar la gestión de lo público, mezclándose peligrosamente intereses políticos, públicos, económicos y privados.

A renglón seguido el secretario de Hacienda propuso las medidas que debían impulsar la actividad económica en Colombia y reducir el déficit fiscal. Para comenzar, resaltó que no era posible disminuir las partidas del gasto para ajustar el déficit, pues a la República le quedaba mucho camino que recorrer para alcanzar unos servicios básicos aceptables (educación, sanidad, pensiones, infraestructuras, administración, comunicaciones, inversiones) y, por tanto, había que reducir gastos innecesarios no productivos, al tiempo que se aumentaban los ingresos destinados a cumplir con los compromisos contraídos por la República, para lo cual era esencial impulsar el desarrollo económico. Sin mejorar la productividad y la competitividad, no se podrían multiplicar los ingresos fiscales³⁵.

Diagnosticado el problema, el secretario de Hacienda centró su intervención en cómo debía conseguirse este crecimiento que dotara a Colombia de una economía autosustentable y competitiva en los mercados internacionales. Y una vez más fue concreto en sus propuestas. Para que la agricultura prosperara, no había que hacer reglamentaciones, sino dejar actuar a las fuerzas del mercado. Había que garantizar la libertad, eliminando cualquier intervencionismo; poner en circulación toda la tierra existente; y realizar las inversiones productivas que se requirieran. Como Colombia no disponía del suficiente ahorro interno, José María del Castillo no dudó en proponer que se debían buscar los capitales necesarios en los mercados financieros internacionales. Tenía claro que la deuda (interna o externa) no era nociva si los capitales prestados se destinaban a promover el desarrollo y que había que acudir a los préstamos siempre y cuando las tasas de interés pagadas fueran menores que los beneficios obtenidos en las inversiones. Asumía que era un problema de productividad de los sectores y de calcular los beneficios en el corto, medio y largo plazo. Obviamente, no dudó en subrayar que los empréstitos jamás se debían pedir para fomentar negociaciones de tipo agiotista. La Hacienda pública estaba para promover el progreso, no para ser utilizada como una maquinaria de negocios privados. Partiendo de estas ideas, planteó a la Cámara la necesidad de contratar un nuevo empréstito de 30 millones de pesos.

³⁵ BNC, “Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826”, sala 1, núm. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 59-173, p. 4.

Asimismo, el secretario de Hacienda explicó que para aumentar los ingresos del erario no debían elevarse los impuestos indirectos (regresivos), sino los directos (progresivos), que habían de gravar universalmente a toda la población de forma proporcional a sus rentas.

“La mayor parte de los gastos que hace un gobierno en su administración interior tiene por objeto defender al rico contra el pobre, porque si ambos quedasen abandonados a sus fuerzas respectivas muy pronto sería despojado el primero. Por lo mismo, el rico debe contribuir aún más allá de la proporción de su fortuna para sostener un orden que le es tan ventajoso, así como es muy conforme a la equidad y exigir más de lo superfluo de él, que de lo necesario del otro. El pobre también encuentra una protección en el orden social, pues desde que adquiere una propiedad o una renta cualquiera asegurada en los frutos de su trabajo, no goza de ellos sino bajo la garantía del gobierno. El impuesto que paga es para él una prenda de libertad; él tiene un derecho sobre el orden político que ayuda a mantener, y el ahorro que lo obliga a hacer su contribución es el justo precio de los goces que debe encontrar en el imperio de las leyes [...]. Es indispensable ocurrir a las contribuciones directas o a un repartimiento de cargas proporcional a las facultades de los que deben sufrirlas, porque son interesados en la conservación de la República, de sus fortunas y de su misma vida; más bien que tener un recurso frecuente a las extraordinarias o al recargo de las indirectas. La exacción de las directas no debe hacerse sino por el tiempo que el producto de las indirectas sea inferior a los gastos necesarios. Aquellas deben arreglarse con cuidado para el evento previsto, y considerarse siempre como subsidiarias en defecto de las otras”³⁶.

Especificó que había que reducir los elevados impuestos que gravaban las importaciones para evitar que dieran lugar a un contrabando abultado. Declaró que el 60% de las importaciones había dejado de pagar los derechos y explicaba que la práctica demostraba que a mayores impuestos se generaba más fraude. Explicó que había que mejorar la administración de las aduanas (los puestos se consideraban en propiedad, por lo que eran normales las comisiones que se cobraban) y los correos para optimizar la conexión informativa en toda la República. Estos objetivos precisaban de un aumento de salarios a los empleados a fin de evitar la corrupción; una gestión más eficaz de las rentas de los resguardos, el papel sellado (proponía una sola fábrica para controlar mejor la producción), el aguardiente y la pólvora (planteaba la pertinencia de continuar el estanco); la reducción de los derechos de las alcabalas, las toneladas, las patentes de buques, el anclaje, los aranceles y el derecho de quintos (propone pasar del 3% al 2% para aumentar la amonedación y evitar extracciones de plata y oro sin amonedar y sin quintar); la supresión del diezmo; y el arrendamiento de la gestión de las salinas, pues se había comprobado que resultaba caro y complicado llevar desde el Estado este ramo. Defendió, en cambio, la permanencia del estanco del tabaco por entender que representaba una de las rentas que ofrecía beneficios seguros en el corto plazo.

³⁶ *Ibid.*, pp. 31 y 32.

Concluyó afirmando que las tierras que se encontraban sin cultivar ni repartir impedían la generación de la riqueza que requería la República. Para solucionar este inconveniente, abogó por la confección de censos y catastros exactos para determinar qué tierras eran productivas y cuáles no. Para redundar en la idea inicial de su intervención, reiteró que todas estas propuestas serían inviables si no se creaba una administración pública digna de tal nombre, basada en criterios de mérito y capacidad: “Una administración bien establecida asegurará los productos de la contribución, y ella no puede costar más que el actual sistema de colectores”³⁷. En suma, José María del Castillo demostró que sabía bien no solo lo que había que hacer, sino además cómo lograrlo. La claridad de sus ideas y la minuciosidad de sus análisis son manifiestas.

En el informe que José María del Castillo y Rada presentó al Congreso el 12 de mayo de 1827 volvió a repetir los argumentos que había venido explicando en años anteriores, lo cual indica que los miembros de la Cámara no habían prestado mucha atención ni crédito a sus tesis. Todavía no se ha encontrado un motivo coherente que explique por qué el secretario permaneció en su puesto y cómo logró sostenerse hasta 1830, momento en que se disolvió la República de Colombia. Imbuido de los principios liberales republicanos, recordaba que todos los ciudadanos, sin excepción ni privilegio, debían contribuir con sus impuestos de forma proporcional a sus rentas al sostén de la República (como se acordó en la ley sancionada el 30 de septiembre de 1821), pero explicaba que no se había aplicado convenientemente debido a que su redacción era “oscura”. Reiteró que los impuestos directos no debían ser tan elevados que se convirtieran en un obstáculo para la creación de riqueza, indicando que este tipo de impuestos requerían la confección de los pertinentes catastros y listas de contribuyentes. Señaló también que desde el 11 de mayo de 1826 se había resuelto por ley cómo se debía proceder para la recaudación de dichos impuestos directos, distinguiendo entre la contribución territorial sobre los predios rústicos, la urbana sobre los alquileres de casas y la personal sobre los salarios de todos los oficios, artes y ocupaciones. Subrayó que

“las contribuciones directas deben sostenerse como un recurso subsidiario y cobrarse solamente cuando las indirectas no cubran todos los gastos. Los catastros y listas de contribuyentes deben hacerse cuanto antes con escrupulosidad y corregirse todos los años. Estas operaciones han de encargarse a comisarios especiales y nunca a los mismos recaudadores. Convendría también que la territorial recayera exclusivamente sobre la renta de la tierra, valuándose esta y computándose aquella desde el 3 hasta el 6% según las localidades; que la urbana se rebajase reduciéndose el 10% al alquiler de ocho meses, dejando libre los otros cuatro y en fin, que la personal se moderase también libertando de ella a los maestros de oficios y a otras clases y aumentando la escala de algunas [...]. El defecto de esta quiso suplirse momentáneamente con medidas de circunstancias, y creyendo que lo improductivo de las rentas procedía de la naturaleza de los impuestos, se mandó suspender el cobro de los directos y recaudar la alcabala y una capitación de tres pesos en toda la República. El resultado ha sido que la capitación se repugnó generalmente, que en algunos puntos ha producido

³⁷ *Ibid.*, p. 33.

conmociones que no causaron las contribuciones directas, que hasta el día ha sido casi nulo su rendimiento, que la alcabala ha hecho sentir su enorme peso y dado a conocer su maligna influencia, y que mientras se ha tratado su restablecimiento, las cajas se han visto exhaustas y todos los ramos de la administración indotados; en esta capital está corriendo el quinto mes que no se paga a ningún empleado y hay pocas o ningunas esperanzas de que haya fondos para hacerlo en lo sucesivo”³⁸.

Según Castillo y Rada, el problema de fondo radicaba en que una “turba de rentistas rutineros, o de egoístas maldicientes que lloran la pérdida de aquellos días de barbarie y rapacidad (de la Colonia), está impidiendo el cobro de los impuestos directos y promoviendo los beneficios privados sobre los públicos” y reiteró sus argumentos centrales: la necesidad de basar la tributación en los impuestos directos y en la urgencia para ello de formar una administración pública que gestionara con perfección los asuntos de la República, describiendo al detalle cómo se debía estructurar dicha administración y qué atribuciones debía cumplir cada una de sus partes.

Asimismo, quedaba claro que no había que recurrir a una política fiscal basada esencialmente en el recorte de los gastos para ajustar el déficit, sino esforzarse en aumentar los ingresos. Declaraba sin ambages que

“la economía bien entendida consiste en la fijación de los gastos públicos y en la remoción de toda arbitrariedad. Las economías en el sentido vulgar, que han pretendido reducirlas no a la determinación de los gastos necesarios sino a la rebaja o reducción de estos, han sido comúnmente un embeleso con el cual se ha querido adornar el preámbulo de los decretos bursátiles. Sea superchería o ignorancia, algunos han propuesto restablecer el Estado con reformas de cocina o despensa. Prescindiendo de la miseria e inutilidad de semejantes ahorros es menester estar ciego para prometerse el acierto con semejantes métodos. La economía no consiste en las reformas particulares de tal o cual ramo, sino en el establecimiento de una sencilla, vigilante y severa administración; esta es la que mantiene el orden y aplica incesantemente el cuidado”³⁹

Añadía además el secretario de Hacienda que Colombia necesitaba de una justicia independiente que velara por el cumplimiento de la ley y erradicara todos los abusos; un ejército y una policía profesionales que garantizaran el orden y la seguridad internos dentro del marco de la libertad de la Constitución; y un cuerpo diplomático que velara por la correcta inserción internacional del país. Todo ello reclamaba un gasto que había que emprender. Finalmente, en el capítulo del crédito externo era claro y contundente cuando denunciaba las prácticas que se habían convertido en habituales. He aquí sus propias palabras:

³⁸ “Exposición que hace el secretario de estado en el Despacho de Hacienda de Colombia al Congreso Nacional de 1827 sobre los negocios de su Departamento, Bogotá, 12 de mayo de 1827”, BNC, Fondo Pineda, 350, pieza 18. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 294-345, p. 17.

³⁹ *Ibid.*, p. 23.

“La oficina destinada a administrar los fondos aplicados a su conservación ha recibido de la ley tal grado de independencia del ejecutivo, que no me es dado el poder hablar de él con la extensión que debiera hacerlo en otro caso; mas no puedo dejar de mencionarlo por el influjo poderoso que ejerce en las operaciones fiscales, y por su conexión y relaciones con la administración de hacienda. La ley aplicó al crédito varios ramos integros de las rentas nacionales, y alguna parte de otros. Estos ramos se recaudan por las oficinas dependientes del departamento de hacienda, y depositándose en las tesorerías han de hacerse por estas los pagos. Sobre esto llamo la atención del congreso; y prescindiendo de lo expuesto que ha de quedar el crédito nacional si los pagos se han de hacer por estas oficinas en la mayor parte independientes de la de la dirección, haré notar que es un recargo, o más bien un motivo de complicación en las cajas de depósito que van propuestas. ¿No sería mejor que las sumas recaudadas con aplicación al crédito se depositasen en comisionados o agentes especiales de la misma dirección? Ello es, que a más de evitarse así la complicación de atenciones de las cajas de depósito, se conseguiría que los fondos del crédito fuesen sagrados y que en ningún caso se distrajesen de su objeto, como ha sucedido en el año anterior por consecuencia de los trastornos de los departamentos a que ha sido consiguiente el irrespeto y la infracción de las leyes [...]. Por lo demás, debiendo la dirección dar la cuenta que ordena la ley, me contraigo a informaros que no se han depositado los fondos destinados para el pago de intereses y la amortización sino en muy pocas provincias; porque en todas las demás se ha echado mano de ellos para satisfacer necesidades que las mismas crearon, conmoviéndose para contener las conmociones de otras. Las cámaras deben también tomar en consideración esta ocurrencia para precaver que pueda repetirse; porque si se tolera una vez el quebrantamiento de una ley de tanta trascendencia so pretexto de necesidades creadas por las administraciones departamentales, es evidente que se crearan todos los días para justificar las dilapidaciones y la aplicación de los fondos destinados por la ley a otros objetos”⁴⁰.

En suma, el secretario había desgranado los principios para la formación del Estado liberal, precisando además dónde se encontraban los problemas esenciales de la maquinaria de Hacienda y cuál era su solución. Resulta evidente que existía una idea rectora central de teoría económica y política sobre cómo organizar las finanzas del Estado. El secretario de Hacienda también denunció que si no se llegaban a implementar debidamente las directrices señaladas como básicas, los miembros de la Cámara serían responsables de las posibles consecuencias al impedirse el desarrollo económico e institucional que requería la República, defendiendo sin rodeos que la voluntad política de algunos diputados, movidos por intereses privados de corto plazo, no debía hipotecar el futuro de Colombia. A partir de 1828 el desorden político regresó a la República de Colombia. El proyecto continental de Simón Bolívar chocó contra el de Francisco de Paula Santander. Bolívar trató desesperadamente de mantener su proyecto de integración en el Congreso Admirable del 20 de enero de 1830, pero la crisis política se saldó finalmente con el desmantelamiento del proyecto federal de la Gran Colombia y la separación de Venezuela y Ecuador.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 32.

La última exposición de Castillo y Rada ante el Congreso Constituyente, el 25 de enero de 1830, es un resumen de la situación conflictiva en la que se encontraba Colombia. Tras relatar los disturbios acaecidos, propuso a los constituyentes que debían discutir la nueva Carta Magna unas recomendaciones en materia de Hacienda pública. Advirtió que dada la situación conflictiva por la que había pasado el país, no se habían podido instrumentar las medidas aprobadas para mejorar la administración y que la situación de desorden había complicado aún más la recaudación de los ingresos y la ejecución adecuada del gasto, especificando que había que corregir algunos errores, pues se seguía cobrando la alcabala; se había restablecido el estanco del aguardiente; se había arrendado la renta del estanco de tabaco a particulares al fracasar la gestión desde el Estado; habían aumentado los derechos de importación; y se había permitido la importación de algunos productos prohibidos con el objeto de incrementar los exiguos ingresos. Defendió la medida que se había adoptado de repartir en propiedad las tierras comunes de las comunidades indígenas (resguardos) “en proporción de lo que cada uno pudiese trabajar” con la intención de mejorar su situación, incorporarlas al mercado e imponerles una contribución personal de tres pesos y medio por año, quedando así exentos de todas las demás nacionales, eclesiásticas y municipales. Finalizó su exposición recomendando a los constituyentes que tratasen por todos los medios de recuperar la confianza de los inversores extranjeros restableciendo el orden, la transparencia en la gestión de lo público y el respeto a las leyes, puesto que Colombia necesitaba el crédito exterior para seguir fomentando el crecimiento de los distintos sectores productivos⁴¹.

3. Teoría y praxis. Ingresos y gastos de la Hacienda pública (1819-1830)

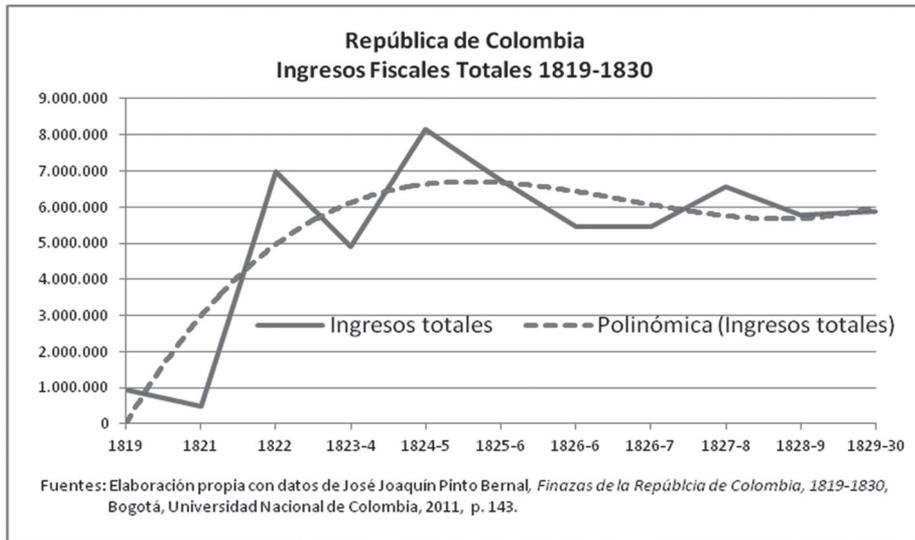
El análisis de los ingresos y gastos de la Hacienda pública de la República de Colombia para el período 1819-1830 muestra la obstinada realidad que quería combatir José María del Castillo desde su responsabilidad como secretario de Hacienda. Observando la dinámica temporal de los ingresos totales, se comprueba que tras la notable subida de 1824 (debido al empréstito suscrito con la Casa B. A. Goldschmidt), las rentas anuales de la República de Colombia se estabilizaron alrededor de los seis millones de pesos, apreciándose un ligero bache en 1826, un repunte leve en 1827 y de nuevo un claro retroceso a partir de 1828 como consecuencia de la grave situación de convulsión política (el 29 de enero de 1828 se levantaron las provincias del Cauca; el 22 de noviembre, Perú invadió Guayaquil, Cuenca y Loja; y en el otoño de 1829 se sublevó Antioquía), que acabó con la desintegración de la República y la independencia de Ecuador, Colombia y Venezuela (véase gráfica núm. 1).

La evolución de los ingresos fiscales reflejaba el deterioro de la actividad económica de la República de Colombia durante las primeras décadas tras la independencia como consecuencia de los daños materiales humanos causados por las guerras, la reducción de la competitividad de las exportaciones debido al surgimiento de otros centros

⁴¹ “José María del Castillo y Rada, Exposición que por orden del Libertador hace el presidente del Consejo de Ministros al Congreso constituyente de los actos a que S. E. se refiere en su mensaje, Bogotá, 25 de enero de 1830”, en *Gaceta de Colombia*, 31 de enero de 1830.

competidores en la arena internacional (los precios del café y del cacao cayeron a partir de 1821), el encarecimiento de la mano de obra (reducción de las formas compulsivas, como la esclavitud y el trabajo forzado indígena), el desequilibrio de la estructura productiva (colapso de la minería), el estrangulamiento de los canales de crédito tradicionales (consulados, Iglesia), la cancelación del situado procedente de la Nueva España (suponía una inyección aproximada de 1,5 millones de pesos anuales), los cambios en la propiedad (desarticulación de las haciendas de Popayán y del valle del Cauca, desarticulación de los resguardos, reparto de tierras entre militares y agiotistas poseedores de deuda pública con respaldo de tierras del Estado, desamortización de tierras eclesiásticas) y la desestabilización de las redes de comercialización (internas y externas) a causa del dismantelamiento de los antiguos monopolios. A su vez, el clima de desorganización administrativa generado tras el levantamiento de la burocracia colonial, las tensiones políticas regionales generadas entre los respectivos departamentos, la falta de experiencia del gobierno central, la fragilidad de la justicia y los continuos cambios en las normas constitucionales no contribuyeron en absoluto a impulsar la economía en el corto y largo plazo. No resulta casual que todos los cálculos realizados hasta la fecha coincidan en señalar que el PIB per cápita se redujo en Colombia de forma clara durante la primera mitad del siglo XIX. Salomón Kalmanovitz calcula que disminuyó de 312 dólares en 1800 (valores constantes de 1985) a 262 dólares (en valores constantes de 1985)⁴².

Gráfica 1.

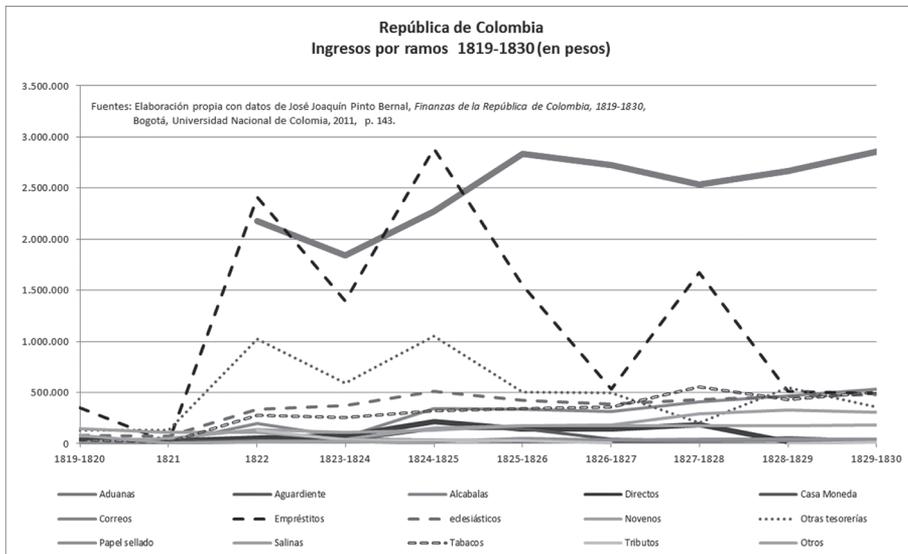


⁴² KALMANOVITZ, Salomón, “Consecuencias económicas de la independencia en Colombia”, en Susana Bandieri (comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América Hispana*, Buenos Aires Prometeo Libros, 2010, pp. 329-360. TOVAR, Hermes, “La lenta ruptura con el pasado colonial (180-1850)”, en José Antonio Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2007. DEAS, Malcom, “Inseguridad y desarrollo económico en Colombia en el primer siglo de la vida republicana independiente”, *Seminario Historia económica de Colombia en el siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 2007. PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro y AMARAL,

Cuando se estudian los ingresos del periodo desagregados por ramos, se aprecia que en cifras totales las aduanas (38,4%) continuaron siendo la partida más importante que sustentaba las finanzas de Colombia, seguida de los empréstitos (22,2%). En orden decreciente aparecían los envíos procedentes de las otras tesorerías de la República recibidos en la Caja Central (9,7%), los impuestos eclesiásticos (6,9%), el tabaco (6%), las alcabalas (5,3%), las salinas (3,4%), los novenos (2,5%), la contribución directa (1,8%), la casa de moneda (1%), el aguardiente (0,6%), el papel sellado (0,6%), el tributo indígena (0,5%), los correos (0,4%) y otros (0,2%) (Véase cuadro núm. 2).

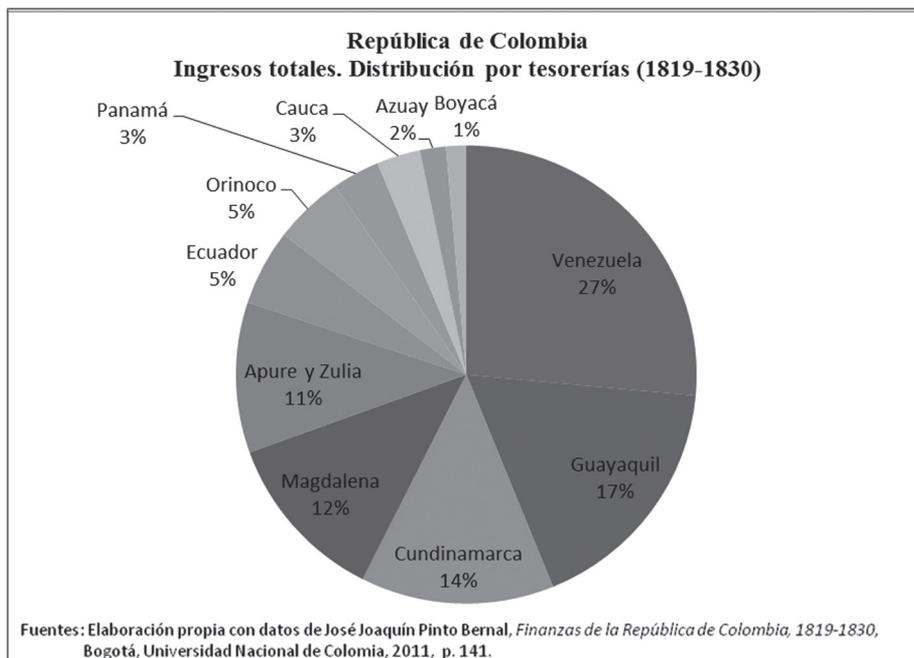
Al observar el comportamiento particular de cada uno de los ramos, se observa que las aduanas fueron cobrando fuerza de forma constante, convirtiéndose a partir de 1825 en la renta más importante de la República; que los empréstitos tuvieron un momento de auge en 1824 y otro de menor intensidad en 1827-1828; que las recepciones que enviaban las distintas tesorerías a la Caja Central fueron disminuyendo con el tiempo debido a las tensiones crecientes entre los departamentos y el gobierno central; que la renta del tabaco y de los impuestos eclesiásticos fueron creciendo levemente; y que los impuestos directos no solo no despegaron, sino que mostraron una tendencia decreciente desde 1824 (que se acrecentó a partir de 1828 tras una leve recuperación en 1827). Los esfuerzos que había realizado el secretario de Hacienda por ordenar e impulsar la obtención de rentas derivadas de los impuestos directos, así como de los ramos del tabaco, las salinas, el aguardiente y los correos, habían producido escasos resultados en el corto plazo. Las aduanas y los empréstitos representaban el 62% de los ingresos totales de la República. Colombia comenzaba su vida independiente viviendo por, para y del exterior. Dependía de los mercados internacionales de mercancías y de capitales (exportaciones y préstamos; véase gráfica núm. 2).

Gráfica 2.



Desagregando los datos de las remisiones que las diferentes tesorerías hacían a la Caja Central, se constata que los departamentos que contribuían más a las arcas de la República eran los de Venezuela, seguidos en orden descendiente por Guayaquil, Cundinamarca, Magdalena, Apure-Zulia, Ecuador, Orinoco, Panamá y Cauca (véase gráfica núm. 3).

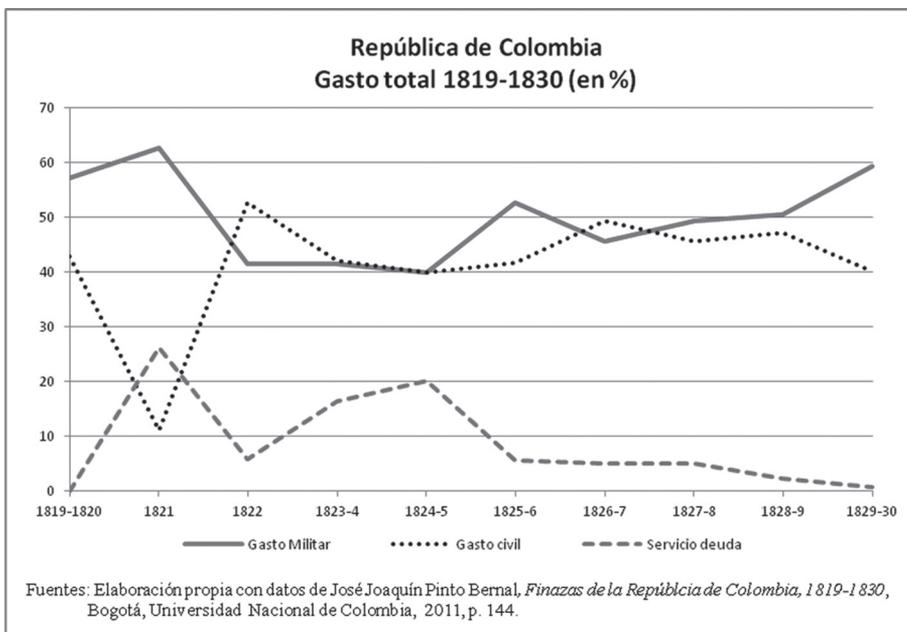
Gráfica 3.



Por lo que respecta a los gastos realizados por la Hacienda pública de la República de Colombia, se aprecia que el servicio de la deuda fue decayendo a partir de 1824; que los capitales destinados a sufragar la guerra no solo fueron los más cuantiosos, sino que mostraron una tendencia creciente a partir también de 1824; y que la financiación de los gastos civiles no acabó de despegar a pesar de los continuos esfuerzos que hizo el secretario de Hacienda José María del Castillo, quien no escatimó luchas en las sesiones del Congreso para aumentar las inversiones destinadas a la creación de una administración pública eficiente, de mérito y capacidad, dedicada a incrementar los ingresos y reducir la corrupción, a extender y mejorar la justicia y a elaborar censos y padrones para contar con una mapa aproximado de los recursos, las propiedades y la población de la República. Los gastos destinados a la guerra acabaron consumiendo buena parte de los capitales prestados por las casa extranjeras a intereses elevados. El ejército, convertido en un medio de ascenso social para las capas más desprotegidas, a la vez que un potente mecanismo de configuración de redes de lealtades y clientelas, pasó a ser una maquinaria insaciable que devoraba todos los recursos a su alcance. El punto de despegue final fue el año de 1826, cuando el Congreso aprobó la

Ley Orgánica de la Milicia Nacional, que dispuso que todos los colombianos de dieciocho a treinta y dos años debían servir a la patria (los reclutas serían seleccionados por sorteo) para defender la independencia y la libertad, mantener el orden público y garantizar el cumplimiento de las leyes cuando así se le demandara. A partir de 1828 los gastos de defensa crecieron exponencialmente como consecuencia de los desórdenes políticos, las sublevaciones y la ocupación de parte de los territorios ecuatorianos por las tropas peruanas. En consecuencia, el gasto en defensa se disparó a la par que se redujeron las inversiones productivas impulsoras del desarrollo económico y las partidas destinadas a promover una mejora en la administración garante del buen funcionamiento de las instituciones del Estado (el total de los gastos anuales difiere del total de los ingresos anuales; véanse cuadro núm. 3 y gráfica núm. 4).

Gráfica 4.



Finalmente, hay que mencionar que la suma del total de la deuda y el déficit acumulados entre 1819 y 1830 ascendió a 77.196.263 pesos según los últimos cálculos realizados por José Joaquín Pinto Bernal, lo cual representaba un 71,81% más del total de los ingresos y un déficit anual de 7.719.626 pesos⁴³. Ante un

⁴³ PINTO BERNAL, José Joaquín, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, p. 78.

panorama tan dramático, la República de Colombia optó por desintegrarse. Colombia, Venezuela y Ecuador decidieron separar sus caminos. Declararon sus respectivas independencias con la esperanza de que parte de los problemas hacendísticos se solucionaran al disponer de la soberanía fiscal sobre sus respectivos territorios. La historia se encargaría de demostrar que los intereses políticos y las urgencias presupuestarias estorbarían de nuevo la implementación de los principios liberales.

Conclusiones

Los materiales investigados permiten concluir que el secretario de Hacienda de Colombia, conecedor de los principios teóricos liberales, propuso utilizar la Hacienda pública para fortalecer el funcionamiento transparente de las instituciones estatales, pero se encontró con la oposición de ciertos diputados, representantes de grupos de poder, apoderados de las distintas regiones de la República y delegados de casas comerciales y bancarias extranjeras, que pretendían gestionar la Hacienda como instrumento al servicio de sus intereses privados para sustentar las complejas redes clientelares existentes (algunas de ellas, probablemente herederas de las dinámicas de Antiguo Régimen del pasado). Asimismo, dichos materiales muestran que José María del Castillo y Rada poseía conocimientos teóricos para construir la Hacienda pública de un Estado fuerte y dejan entrever además que si las reformas fiscales no llegaron a buen puerto, fue en buena medida por la falta de voluntad política en una mayoría cualificada de diputados. Los escritos de José María del Castillo y Rada señalan que una compleja urdimbre de tradición y modernidad dificultó que se consiguiera un funcionamiento transparente de las instituciones y la construcción de sociedades formadas por ciudadanos iguales ante la ley. Ante una institucionalización precaria, la economía nació imperfecta, inevitablemente con pies de barro; y unos pocos acabaron capitalizando en su beneficio el desorden político y la violencia.

Así pues, de todo lo analizado se deduce que los asuntos de la Hacienda en esa época no han de considerarse datos técnicos aislados, sino que deben insertarse en el contexto de la compleja red conformada por los intereses de los distintos grupos de poder (comerciantes, militares, terratenientes, hombres de negocios, inversores nacionales y extranjeros, agiotistas, políticos). Habrá que dedicar estudios posteriores a precisar con mayor detalle quiénes componían estos grupos de poder con representación en la bancada del parlamento si se quiere comprender a quiénes favorecía el mantenimiento de una política fiscal conservadora y por qué motivos.

Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830):
El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada

Cuadro 2.
República de Colombia
Ingresos fiscales totales 1819-1830 (pesos y %)

	1819-1820		1821		1822		1823-1824		1824-1825		1825-1826		1826-1827		1827-1828		1828-1829		1829-1830		1819-1830		
	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	
Aduanas			2.176.117,7	31,6	1.838.924,7	37,5	2.267.646,4	27,8	2.833.839,7	42,0	2.724.487,0	50,0	2.532.906,6	38,6	2.669.589,3	46,2	2.859.203,0	48,7	19.904.714,4	38,4			
Aguadulcente	1.623,0	0,2	12.295,0	2,7	42.357,1	0,6	42.544,6	0,9	35.286,1	0,4	21.768,6	0,3	19.909,2	0,4	23.812,0	0,4	55.174,1	1,0	31.064,0	0,5	286.333,7	0,6	
Alcabalas	51.254,0	5,4	14.295,3	3,0	197.304,1	2,9	61.761,0	1,3	342.501,0	4,2	334.734,0	5,0	315.052,1	5,8	406.580,3	6,2	464.454,6	8,0	536.095,0	9,1	2.734.031,4	5,3	
Casa de la moneda	9.735,0	1,0	20.000,0	4,2	28.570,0	0,4	29.541,3	0,6	148.816,0	1,8	141.787,0	2,1	43.194,3	0,8	28.872,0	0,4	42.800,0	0,7	31.064,0	0,5	524.579,6	1,0	
Contribución directa	35.349,0	3,7	25.729,3	5,4	51.926,7	0,8	78.613,4	1,6	214.945,5	2,6	145.229,0	2,2	141.468,5	2,6	183.669,0	2,8	151.191,3	0,3	28.836,0	0,5	920.957,7	1,8	
Correos		0,0	850,0	0,2	26.593,0	0,4	19.786,4	0,4	31.885,0	0,4	36.957,0	0,5	36.512,3	0,7	22.428,3	0,3	26.464,4	0,5	26.212,6	0,4	227.659,0	0,4	
Empréstitos	348.670,0	36,7	14.367,6	3,0	2.413.097,0	35,0	1.393.190,0	28,4	2.882.395,0	35,3	1.546.652,0	22,9	529.627,1	9,7	1.670.899,0	25,5	509.491,6	8,8	485.041,0	8,3	11.793.430,3	22,8	
Impuestos eclesiásticos	81.965,0	8,6	75.286,0	15,9	336.880,0	4,9	371.983,0	7,6	511.523,0	6,3	422.197,0	6,3	384.116,6	7,0	427.386,0	6,5	460.124,0	8,0	479.585,0	8,2	3.551.045,6	6,9	
Novenos	10.972,0	1,2	47.220,7	10,0	136.581,0	2,0	105.112,0	2,1	127.995,0	1,6	171.596,4	2,5	171.878,4	3,2	172.213,0	2,6	176.655,7	3,1	179.059,2	3,0	1.299.383,4	2,5	
Otras tesorerías	131.115,0	13,8	131.592,0	27,8	1.024.554,0	14,9	591.723,6	12,1	1.054.782,0	12,9	502.569,4	7,4	498.734,6	9,1	202.987,0	3,1	547.083,2	9,5	354.327,0	6,0	5.809.467,8	9,7	
Papel sellado	7.105,0	0,7	2.600,0	0,5	19.828,1	0,3	21.470,0	0,4	24.404,0	0,3	49.285,0	0,7	38.632,0	0,7	41.158,0	0,6	43.952,1	0,8	42.597,2	0,7	291.034,4	0,6	
Sallinas	142.490,0	15,0	107.719,0	22,8	21.335,0	0,3	42.560,0	0,9	152.734,0	1,9	175.691,0	2,6	180.588,0	3,3	289.554,0	4,4	329.267,0	5,7	302.423,5	5,2	1.744.361,5	3,4	
Tabacos	37.024,0	3,9	11.708,5	2,5	278.837,4	4,0	258.203,0	5,3	321.182,4	3,9	343.773,0	5,1	357.070,0	6,6	551.938,0	8,4	433.395,0	7,5	500.937,1	8,5	3.094.068,4	6,0	
Tributo de indios	15.181,0	1,6		0,0	128.945,0	1,9	34.084,5	0,7	37.149,0	0,5	27.052,3	0,4	9.584,0	0,2		0,0	150,0	0,0	15.364,0	0,3	267.509,8	0,5	
Otros	78.810,0	8,3	8.581,5	1,8	12.911,4	0,2	18.248,0	0,4	2.658,3	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0				131.209,2	0,2
TOTALES	951.293,0	100,0	472.744,9	100,0	6.895.837,5	100,0	4.997.715,5	100,0	8.157.902,7	100,0	6.545.134,4	100,0	5.450.854,1	100,0	6.545.463,2	100,0	5.773.792,3	100,0	5.871.808,6	100,0	51.789.486,2	100,0	

Fuente: José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, tabla núm. 36, p. 144. Se manejaron datos actualizados ofrecidos por el autor con fecha octubre de 2011. Agradezco al autor que me haya facilitado esta información.

Cuadro 3.
República de Colombia
Gasto Total Hacienda 1819-1830 (pesos y %)

	1819-1820		1821		1822		1823-1824		1824-1825		1825-1826		1826-1827		1827-1828		1828-1829		1829-1830		1819-1830	
	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%
Gasto militar	522.296,6	57,2	126.325,1	62,7	2.935.666,3	41,5	1.742.698,1	41,5	2.405.661,7	40,0	2.904.658,0	52,7	2.732.715,0	45,6	3.492.823,1	49,3	3.859.912,5	50,5	4.775.002,4	59,3	25.475.798,8	48,29
Gasto civil	391.000,7	42,8	22.464,3	11,1	3.725.912,5	52,7	1.768.738,6	42,1	2.405.570,3	40,0	2.298.410,0	41,7	2.959.371,4	49,3	3.235.897,3	45,7	3.585.868,3	47,2	3.222.046,1	40,0	23.615.279,5	44,86
Servicio deuda			52.750,0	26,2	409.949,0	5,8	685.303,0	16,3	1.205.308,6	20,0	311.089,6	5,6	306.014,0	5,1	352.415,5	5,0	174.701,5	2,3	53.025,0	0,7	3.550.562,2	6,745
TOTAL	943.297,3	100,0	201.539,4	100,0	7.071.527,8	100,0	4.196.739,7	100,0	6.014.540,6	100,0	5.514.157,6	100,0	5.998.100,4	100,0	7.081.135,9	100,0	7.600.482,3	100,0	8.050.073,5	100,0	52.641.594,5	100,0

Fuente: José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, tabla núm. 36, p. 144. Se manejaron datos actualizados ofrecidos por el autor con fecha octubre de 2011. Agradezco al autor que me haya facilitado esta información.

Fuentes

Fuentes primarias

ARRUBLA, Manuel A. y MONTOYA, Francisco, “Informe de los comisionados por el Gobierno para negociar en Londres el empréstito de 1824, y resoluciones definitivas de la Cámara de Representantes, 20 de julio de 1827”, Bogotá, Imprenta Bogotana del c. V. Ricaurte, 1827. Reeditado en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 259-337; t. II, pp. 423-447.

CASTILLO Y RADA, José María del, “Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826”, Biblioteca Nacional de Colombia, sala 1, núm. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 59-173.

CASTILLO Y RADA, José María del, “Exposición que hace el secretario de estado en el Despacho de Hacienda de Colombia al Congreso Nacional de 1827 sobre los negocios de su Departamento, Bogotá, 12 de mayo de 1827”, Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, 350, pieza 18. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 294-345.

CASTILLO Y RADA, José María del, “Memoria que el secretario de estado y del despacho de Hacienda presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su departamento, Bogotá, 5 de mayo de 1823”, Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, núm. 350, pieza 16. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 163-180.

CASTILLO Y RADA, José María del, “Exposición que por orden del Libertador hace el presidente del Consejo de ministros al Congreso constituyente de los actos a que S. E. se refiere en su mensaje, Bogotá, 25 de enero de 1830”, en *Gaceta de Colombia*, 31 de enero de 1830.

“Cuentas del empréstito del año 1824 y de los rezagos del año 1822 hasta fin de diciembre de 1825. Bogotá, 25 de diciembre de 1825”, Biblioteca Nacional de Colombia, sala 1, núm. 15092, pieza 1, Fondo Quijano, núm. 2370. Reeditado en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 430-447.

Fuentes secundarias

ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt*, Paris, Éditions Artheme Fayard, 1971.

- ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Barcelona, Editorial Crítica, 2005.
- BELTRÁN, Miguel, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- BORDO, M. D. y CORTES-CONDE, Roberto (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- BREW, R., *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*, Bogotá, 1977.
- BUSHNELL, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1966.
- CARMAGNANI, Marcello, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano (1850-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CRUZ SANTOS, Abel, *Castillo y Rada. Hacendista y hombre de Estado*, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, Editorial Kelly, 1969.
- CRUZ SANTOS, Abel, *Cinco hombres en la historia de Colombia*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1982.
- CRUZ SANTOS, Abel, *Economía y hacienda pública*, Bogotá, Ediciones Lerner, 1965-1966.
- CRUZ SANTOS, Abel, *Historia extensa de Colombia. Vol. XV, Economía y hacienda pública*, t. II, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, Ediciones Lerner, 1965.
- DÁVILA, Carlos, *El empresariado colombiano, una perspectiva histórica*, Bogotá, PUJ, 1986.
- DEAS, Malcom, “Inseguridad y desarrollo económico en Colombia en el primer siglo de la vida republicana independiente”, *Seminario Historia económica de Colombia en el siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 2007.
- DEAS, Malcom, “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”, *Ensayos sobre historia económica de Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, 1979.
- DÍAZ LÓPEZ, Zamira, “Guerra y economía en las haciendas. Popayán 1780-1830”, *Sociedad y economía en el valle del Cauca*, t. II, Bogotá, Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1983.
- EDMOND-GRANGÉ, Jacques, *Le budget fonctionnel en France*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963.

*Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830):
El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada*

GALINDO, Aníbal, *Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada*, Bogotá, Editorial Incunables, 1984.

HENSEL RIVEROS, Franz Dieter, “La élite caucana en el siglo XI: comercio, parentesco y amistad”, en Belín Vázquez y Gabriela Dalla Corte (comps.), *Empresarios y empresas en América Latina (siglos XVIII-XX)*, Maracaibo, Universidad del Zulia, 2005, pp. 115-133.

JARAMILLO URIBE, Jaime, *Ensayos sobre historia social colombiana*, Bogotá, 1968.

JÁUREGUI, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las Contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.

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

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

KALMANOVITZ, Salomón “Consecuencias económicas de la independencia en Colombia”, en Susana Bandieri (comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América Hispana*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, pp. 329-360. Puede verse una edición anterior en *Revista de Economía Institucional*, vol. XX-19 segundo semestre 2008, pp. 207-233

KLAIN, Herbert, *The American Finances of the Spanish Empire*, Albuquerque, University of New México Press, 1998.

LECOMPTE LUNA, Álvaro, *Castillo y Rada. El grancolombiano*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977.

LIEHR, Reinhard, “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820-1860”, en R. Liehr (ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías regionales y los intereses económicos europeos, 1800-1850*, Berlín, Colloquium Verlag, 1989, pp. 465-488.

LÓPEZBEJARANO, Pilar, “Presupuestos estatales, guerras y deudas. Consideraciones en torno al caso colombiano durante la primera mitad del siglo XIX”, en Juan Carlos Garavaglia y Claudia Contento (eds.), *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XI-XX*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2011, pp. 117-133.

LOPEZ GARAVITO, Luis Eduardo, *Historia de la Hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

MARICHAL, Carlos (coord.), *Crónica gráfica de los impuestos en México (siglos XVI-XX)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003.

MARICHAL, Carlos y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México (1750-1860)*, México, El Colegio de México, 2001.

MARTÍNEZ GARNICA, Armando, “La invención de una nación”, en Armando Martínez Garnica (dir.), *Historia de la independencia de Colombia. Vol. I. Revolución, independencias y guerras civiles*, Bogotá, Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia, Fundación Bicentenario de la Independencia de Colombia, 2010, pp. 193-207.

MARTÍNEZ GARNICA, Armando, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2008.

MARTÍNEZ GARNICA, Armando, *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2006.

MCGREEVEY, William, *An economic history of Colombia, 1845-1885*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.

MEISEL ROCA, Adolfo, Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia, “Continuities and discontinuities in the fiscal and monetary Institution of New Granada, 1783-1850”, *Borradores Semanales de Economía*, 74 (1997).

MELENA ROJAS, Angela, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de economía*, núm. 67, Medellín, Universidad de Antioquia, 2007.

MOLINA LONDIÑO, Luis Fernando, *Empresarios colombianos del siglo XIX*, Bogotá, El Áncora Editores, 1988.

OCAMPO, José Antonio, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, Siglo XXI, 1984.

MELO, Orlando, Jorge, *Some aspects of the fiscal policies of Santander administration in New Granada, 1832-1837*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1967.

PALACIOS, Marco, “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”, *Revista mexicana de sociología*, XLII:4 (1980), pp. 1663-1689.

*Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830):
El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada*

PALACIOS, Marco, “Las consecuencias económicas de la independencia en Colombia. Sobre los orígenes del subdesarrollo”, en Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 102-123.

PÉREZ HERRERO, Pedro e Inmaculada Simón (coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (187-1830)*, Bucaramanga, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Industrial de Santander, 2010.

PÉREZ HERRERO, Pedro, “El tratamiento de la fiscalidad en las constituciones del mundo atlántico (1787-1839)”, en Pedro Pérez Herrero e Inmaculada Simón (coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (187-1830)*, Bucaramanga, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Industrial de Santander, 2010, pp. 163-258.

PÉREZ HERRERO, Pedro, “Fiscalidad y Estado en el espacio atlántico (1787-1860): tres casos de análisis”, Congreso Internacional “Entre Imperio y Naciones: Iberoamérica y el Caribe en torno a 1810”, A Coruña (5-8 de julio de 2010), en prensa.

PINTO BERNAL, José Joaquín, “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII: 2 (2010), 87-109, p. 100.

PINTO BERNAL, José Joaquín, *Finanzas de la República de Colombia, 1919-1830*, tesis de maestría, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011.

POSADA CARBÓ, Eduardo (dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Madrid, Fundación Mapfre, 2010.

PRADOSDELAESCOSURA, Leandro y AMARAL, Samuel (eds.), *La independencia americana. Consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

RESTREPO, Juan Camilo, *La hacienda pública en la Constitución de Cúcuta de 1821*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

RODRÍGUEZ PIÑERES, Eduardo (dir.), *La vida de Castillo y Rada*, Bogotá, Academia de la Historia, 1949.

RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar y Decsi Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, en Bernardo Tovar Zambrano (e.), *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, vol. I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

SAFFORD, Frank R., *The ideal of the practical. Colombia's struggle to form a technical elite*, Austin, Austin University Press, 1976.

SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2007.

TOVAR, Hermes, “La lenta ruptura con el pasado colonial (180-1850)”, en José Antonio Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2007.

FECHA DE RECEPCIÓN: 6/03/2012
FECHA DE APROBACIÓN: 12/09/2012