



Anuario Colombiano de Historia Social y de la
Cultura

ISSN: 0120-2456

anuhisto@gmail.com

Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Pinto Bernal, José Joaquín
Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830
Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, vol. 37, núm. 2, julio-diciembre, 2010, pp. 87-
109
Universidad Nacional de Colombia
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=127117211004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830

Bogotá's Public Finances, 1819-1830

JOSÉ JOAQUÍN PINTO BERNAL*

Secretaría de Educación del Distrito Capital

Bogotá, Colombia

* jjpintob@unal.edu.co

Artículo de investigación.

Recepción: 24 de marzo de 2010. Aprobación: 20 de mayo de 2010.

RESUMEN

[88] El artículo muestra la dinámica de ingreso y egreso de la ciudad de Bogotá durante el periodo de 1819-1830. La exposición está organizada temporalmente con arreglo a la organización administrativa de la hacienda nacional, con lo que se destaca la existencia de tres periodos que evidencian un proceso constante de pérdida de centralidad de la capital como núcleo de acopio del excedente fiscal. Este proceso se derivó de la reafirmación de la descentralización administrativa e hizo progresivo el aumento del déficit en las arcas capitalinas, situación aún más grave si se toma en cuenta la escasa inversión de capitales en las actividades económicas propias de la ciudad.

Palabras clave: Bogotá, finanzas públicas, historia fiscal, historia institucional, Independencia.

ABSTRACT

The article shows the dynamics of revenue and expenditure of Bogotá between 1819 and 1830. The presentation is organized chronologically in accordance with the administrative organization of national treasury, which highlights the existence of three periods showing a constant process of loss of centrality of the capital as the core collector of the fiscal surplus. This process was the outcome of the reaffirmation of administrative decentralization and it made progressive increase in the deficit of the capital's finances, a situation even worse if one takes into account the scarce capital investment in the economic activities of the city.

Key words: Bogotá, fiscal history, Independence, institutional history, public finances.

Introducción

EL ESTUDIO DE la finanzas públicas en la constitución de la República de Colombia ha sido abordado de manera marginal por parte de la historiografía nacional, en razón a la ciega obediencia que los autores contemporáneos hacen a la sentencia proferida por Aníbal Galindo durante la segunda mitad del siglo XIX: “La época de 1810 a 1821, en que se constituyó la República de Colombia, no tiene historia fiscal”.¹ La cita, aunque nefasta, se basa en el difícil acceso y reconstrucción de series estadísticas para el periodo, cosa que por demás es completamente palpable a la hora de escudriñar en los archivos. Sin embargo, no excusa las irresponsables afirmaciones de prestantes historiadores y economistas que se esconden tras la nefanda premisa para no hacer el trabajo de revisión archivística, planteando que la historiografía nacional ya superó las épocas de la mera descripción y llegan a la síntesis teórica de los contextos económicos. Sería bueno recordar a Ruggerio Romano, quien nos dice que para la realización de la historia económica es indispensable la construcción de la historia serial: “La historia cuantitativa, la historia serial, representa simplemente una fase preliminar del estudio de un problema”.²

[89]

Para nadie es un secreto que los mayores avances en el estudio de las finanzas de Colombia durante 1819 y 1830 se han dado en torno a la historia institucional, pero la construcción de series estadísticas ha sido prácticamente un imposible. Las únicas fuentes usadas con regularidad han sido los cálculos de David Bushnell³ sobre el estado de ingresos y egreso de la República en 1825-1826, presentado por Castillo y Rada⁴ en sus *Memorias* ante el Congreso y la distribución de los fondos del empréstito de 1824, expuesta en su decreto reglamentario, es decir, sin ningún tipo de contraste con la efectiva repartición de dichos fondos. Herederos de esta tradición han sido los trabajos de Jaime Jaramillo, Miguel Urrutia, Adolfo Meisel Roca⁵ y Roberto

1. Aníbal Galindo, *Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada* (Bogotá Editorial Incunables, 1984) 26.
2. Ruggerio Romano, *Braudel y nosotros. Reflexiones sobre la cultura histórica de nuestro tiempo* (México: FCE, 1997) 158.
3. David Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, 1966).
4. José María del Castillo y Rada, *Memorias de Hacienda* (Bogotá: Banco de la República, 1952).
5. Adolfo Meisel Roca, Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada 1783-

Juguito,⁶ los cuales a pesar de sus esfuerzos solo llegan repetir la estructura administrativa ya desarrollada por anteriores autores y las conclusiones de Bushnell. Este panorama es fielmente sintetizado por Arévalo y Rodríguez:

[90]

“A diferencia de los estudios en materia monetaria, la historia fiscal desarrollada para el siglo XIX no presenta mayor grado de elaboración a nivel de la cuantificación, en casi ninguno de los trabajos aparecen inferencias estadísticas. Sus fuentes son tomadas generalmente de las Memorias de Hacienda y el Tesoro, de los libros de algunos tratadistas del siglo XIX (Camacho Roldán, Miguel Samper, Aníbal Galindo, entre otros)”⁷.

En este contexto, el presente artículo lejos de pretender reconstruir la dinámica económica de Bogotá durante los diez primeros años de vida republicana, objetivo importante pero que escapa a las capacidades de su autor, busca servir de abrevadero para futuras reflexiones que busquen dicho objetivo, que es solo la conclusión de la fase preliminar para la constitución de la historia económica. En tal sentido, lejos de entrar en debates historiográficos, los cuales carecen de sentido debido a que la mayor parte de trabajos en esta área carecen de información cuantitativa, lo que se busca es exponer la dinámica y composición de los ingresos y egresos de las arcas públicas bogotanas desde 1819 a 1830.

La exposición se hará con arreglo a las tres fases de organización de la administración fiscal, brillantemente expuestas por Abel Cruz⁸ y Luis Eduardo López Garavito:⁹ 1819-1824, como fase de reconstrucción del centralismo colonial; 1824-1826, como periodo de génesis de la descentralización; y 1826-1830, como punto crítico de reafirmación de las autonomías locales y finalización de la llamada “Gran Colombia”. En cada uno de los apartados se expondrá la dinámica del ingreso y egreso de las arcas públicas haciendo

1850”, *Borradores Semanales de Economía* 74 (1997).

6. Roberto Junguito, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, *Economía colombiana del siglo XIX*, eds. Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (Bogotá: FCE, 2010).
7. Óscar Rodríguez Salazar y Decsi Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, vol. 1, ed. Bernardo Tovar Zambrano (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994) 61.
8. Abel Cruz Santos, *Historia extensa de Colombia*, vol. xv, *Economía y hacienda pública* I, tomo II (Bogotá: Academia Colombiana de Historia / Ediciones Lerner, 1965).
9. Luis Eduardo López Garavito, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia 1821-1900* (Bogotá: Banco de la República, 1992).

un balance de ellas. Cabe decir que se tendrán en cuenta las cifras de distribución del empréstito londinense de 1824.

Finanzas de Bogotá 1819-1824

Durante este periodo se intenta reconstruir la estructura administrativa de la hacienda colonial. Es así como para 1820 el ente rector de la suerte fiscal del Estado era la Secretaría de Guerra y Hacienda, cuyo ente contencioso era el Tribunal Mayor de Cuentas y cuya casa matriz de fondos fue la Tesorería General de la República. En tal sentido, el funcionamiento del aparato fiscal dependía del flujo de documentos contables y fondos pecuniarios. A nivel provincial, el órgano rector de la fiscalidad fue la Tesorería, cuyo contador enviaba los balances al tribunal y el tesorero los productos de su jurisdicción a la Contaduría General. Cada una de estas provincias contaba con administraciones particulares de tabacos, correos, aguardientes, diezmos, alcabalas, tributos y bienes secuestrados, que enviaban sus balances contables y productos a la tesorería de su jurisdicción. Por último, la Tesorería General de Hacienda remitía fondos con destino a las provincias que incurrieran en déficit para cubrir sus gastos administrativos o militares.

Este proceso de centralización de la nación con base en Bogotá se consolidó tras la finalización de la legislatura del Congreso de Cúcuta. A la par se instituyó la división política y administrativa de Colombia, con lo que quedaron instaurados los departamentos, provincias y cantones; división que en términos fiscales se traducía en una dinámica de flujo de caudales y documentos contables hacia la capital. En este orden de ideas, cada capital de departamento contaba con una tesorería encargada de remitir sus productos a la Tesorería General de la República y sus cuentas a la Contaduría General cada cuatro meses (ambas con sede en Bogotá). Ellas eran servidas por un contador, un tesorero y tres oficiales administrativos. Por su parte, las provincias debían enviar sus productos y cuentas a la tesorería departamental cada mes, que tenían como servidores a un tesorero, un oficial contador y un escribano. Por último, las administraciones generales y principales de tabacos, correos y diezmos estaban encargadas de enviar sus cuentas a la Contaduría General de Hacienda y sus productos a las tesorerías (departamentales o provinciales) de su jurisdicción.¹⁰

[91]

10. República de Colombia, *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912*, tomo VII. *Suplemento de 1819 a 1835. Decreto 8 de enero de 1822* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1926) 46.

GRÁFICO 1.
Estructura administrativa de la hacienda nacional, 1819-1821

[92]

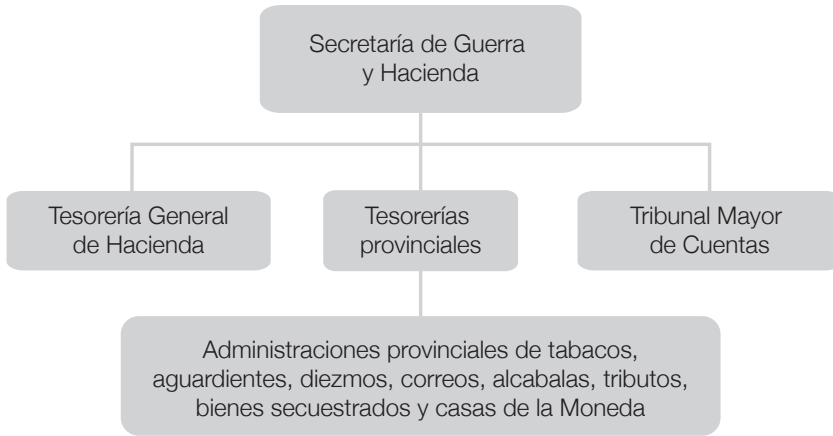
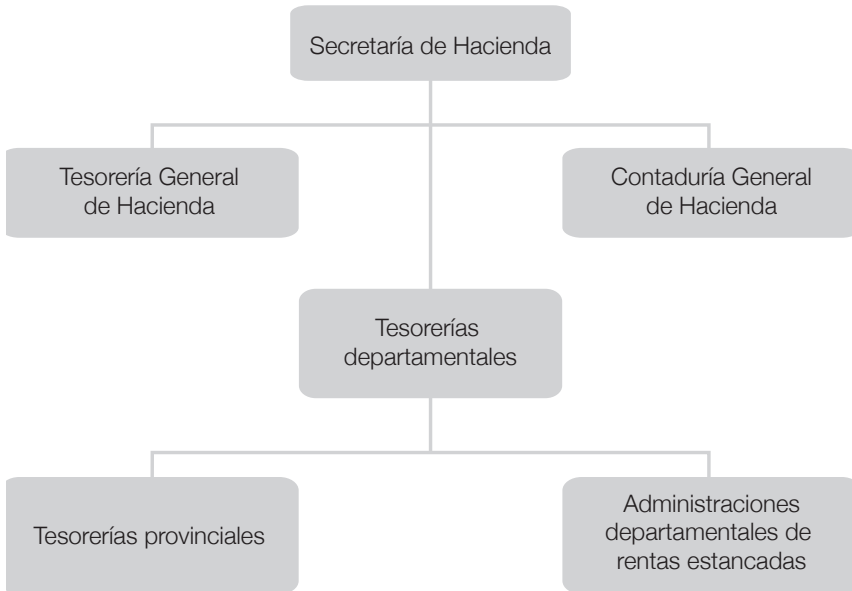


GRÁFICO 2.
Estructura administrativa de la hacienda nacional, 1822-1824



Una vez determinados los organigramas de la administración fiscal, se pasará a examinar la dinámica de ingreso y egreso de Bogotá teniendo en cuenta las reformas que suprimieron o variaron los ramos de imposición en toda la República.

Composición y dinámica del ingreso y el gasto fiscal de Bogotá, 1819-1824

Uno de los principales objetivos de los neófitos legisladores fue el de suprimir algunos de los ramos de ingreso colonial, los cuales, según su concepto, limitaban las perspectivas de desarrollo económico de la República. En este plano, los principales logros entre 1819 y 1824 se dieron en la unificación del cobro de derechos de importación y exportación, la supresión del cobro de alcabalas para el comercio interior, la eliminación del estanco del aguardiente (el cual quedó regido bajo el sistema de patentes), la supresión del tributo indígena y la instauración de la contribución directa. Sin embargo, los importantes gastos para afrontar la Guerra de Independencia hicieron imposible la eliminación de gravámenes de viejo cuño, tales como los derechos de amonedación, los estancos a la sal y tabaco, los diezmos, los correos y los derechos causados por el uso del papel sellado. Además de estos rubros, las arcas capitalinas también se nutrían de las remisiones de superávits hechas por las tesorerías provinciales y departamentales, así como también de los fondos particulares apropiados vía empréstitos internos.

[93]

En este contexto, el ingreso nacional total sumó 14.977.876 pesos y 4 reales, con un promedio anual de 4.279.393 pesos, 2 reales, del cual la tesorería de Bogotá participó con el 15,41%, que fue el tercer monto más importante después de los del departamento de Guayaquil y de Venezuela, cuyas tesorerías aportaron el 27,2% y 22,7%, respectivamente. Ello ubica la suma de ingreso en la capital en un total de 2.308.793 pesos, 6 reales, con un promedio anual de 577.198 pesos.

La principal fuente de ingresos de las finanzas bogotanas (tabla 1) fue el estanco de sal, lo que permitió que sus administraciones se convirtieran en lugar obligado para redimir vales de deuda en poder de diversos acreedores de la República. Seguidamente se encontraban los derechos de la Casa de la Moneda. En una tercera posición se encontraban los ingresos provenientes de empréstitos internos; la cuarta posición la ocupaban las alcabalas y en un quinto lugar se encontraba el estanco del tabaco.

En lo que tiene que ver con los gastos, Bogotá registró de 1819 a 1824 (gráfica 3) un total 1.824.034 pesos, 1 real, y se reportó un total de 575.027 pesos, 5 reales en ramos militares que incluyen remisiones hechas al ejército del Sur, del Norte y al presupuesto de la comisaría de Cundinamarca. Por otra parte se sumó un total de 1.029.817 pesos, 6 reales en gasto de administración civil, rubro que comporta las remisiones hechas a otras tesorerías, los gastos del Congreso, las secretarías de Estado y las ramas del poder público

provincial. Una de las innovaciones que aparece frente al periodo colonial en términos de gasto es la aparición del pago de servicio de deuda, rubro que contiene las amortizaciones y abonos de capital hechos por el Estado ante diversos acreedores, el cual ascendió a 219.188 pesos, 6 reales.

TABLA 1.
Ingresos fiscales de Bogotá, 1819-1824.

[94]

Ramo	Valores
Otros ingresos ^a	945.414,0
Salina	334.373,3
Casa de la moneda	314.938,3
Préstamo interno ^b	192.635,4
Alcabala	189.002,0
Tabacos ^c	107.564,5
Contribución directa	86.274,0
Novenos de diezmos	56.982,1
Otras tesorerías	45.113,3
Papel sellado	25.055,6
Correos	8.002,2
Aguardientes	3.438,3
Totales	2.308.793,6

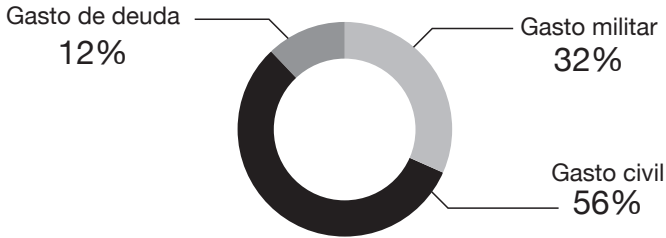
Fuente: elaboración propia a partir de los documentos Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Estado de ingreso, egreso, sobrante y alcance en la Tesorería Departamental de Cundinamarca entre 1822 y 1826”. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 222, f. 277; Tesorería General de la República, “Resumen de los ramos de ingreso y egreso de caudales que forman el Tesoro Nacional de la República de Colombia, 1825-1826”, *Gaceta de Colombia* 315 [Bogotá] 28 oct. 1827. Se señalan otros documentos consultados:

a. José Luis Carbonell, “Estado anual de cargo y data de la Tesorería General de la República, comprendido desde el 1 de julio de 1823 a 30 de junio de 1824”, *Gaceta de Colombia* 166 [Bogotá] 19 dic. 1824.

b. José Luis Carbonell y Domingo Nieto, “Sumario general del libro común de cargo del corriente año comprensivo a los meses desde enero hasta fin de diciembre”, Bogotá, 5 de enero de 1821. AGN, Bogotá, Sección República, Fondo Ministerio de Hacienda, tomo 242, f. 446.

c. Tesorería Provincial de Bogotá, “Estado que demuestra las cantidades remitidas por las cajas de Bogotá en todo el año de 1820 a los diferentes cuerpos del ejército, factorías y pagos verificados por su equipo y subsistencia”, Bogotá, 7 de junio de 1821. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 269, f. 909.

GRÁFICA 3.
Gasto de Bogotá, 1819-1824



[95]

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Estado de ingreso...” 277; Secretaría de Guerra y Marina, “Estado de los auxilios, hombres y armas, municiones de Guerra, vestuario y equipo que se han remitido a S.E. el Libertador Presidente para la campaña en el Perú en los años de 1823 a 1824”, *Gaceta de Colombia* 166 [Bogotá] 19 dic. 1824; Tesorería General de la República, “Auxilios que el poder ejecutivo puso a disposición de S.E. el Libertador presidente para la campaña del Sur desde septiembre de 1821 hasta mayo de 1822”, *Gaceta de Colombia* 58 [Bogotá] 24 nov. 1824.

Comparando los ramos de ingreso y egreso en la capital se puede constatar cómo sus cuentas arrojaron un superávit de 488.759 pesos y 4 reales, al cual habría que descontarle el importe total por concepto de préstamos internos. Quedaría así un total de 396.124 pesos en sus arcas, suma por demás engañosa en el sentido de que está compuesta por dinero en efectivo, sobrantes en especie de la renta de tabaco o del ramo de secuestros y vales expedidos por distintas oficinas; razón de la cual no podemos dar cuenta, ya que las fuentes no especifican tal composición.

Así pues, se ve claramente cómo la intención del legislativo y el ejecutivo en aras de transformar la base de imposición para la extracción del excedente fiscal no pudo llevarse a cabo, ya que la mayor parte de las fuentes de provisionamiento para el mantenimiento de la capital estaban constituidas por los ramos de origen colonial. A la par de ello, hay que resaltar que Bogotá no logró convertirse en el ente único de centralización de la actividad financiera del Estado debido a la importancia de cajas como las de Guayaquil, Venezuela y Magdalena. Por último, es conveniente observar que Bogotá escapa a la tendencia nacional expuesta por Bushnell,¹¹ según la cual el 75% del ingreso nacional era invertido en gasto militar. Por el contrario, la capital invirtió la mayor parte de su dinero en la administración civil. Valdría la pena revisar si la tendencia nacional basada en los estimativos de Castillo y Rada en 1826 también es cierta.

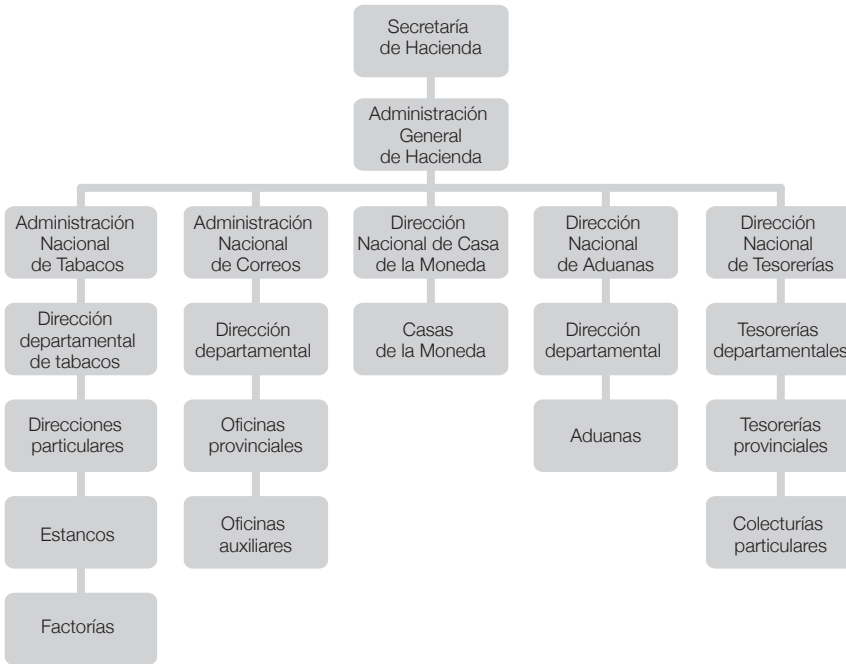
11. Bushnell 282.

Finanzas de Bogotá, 1824-1826

[96]

Durante este periodo se intentó en términos administrativos establecer un proceso de descentralización para el manejo de los fondos públicos, ya que las tesorerías departamentales quedaban en absoluta libertad para el manejo de sus fondos, con lo que tan solo quedaban obligadas a hacer llegar a Bogotá los sobrantes y las cuentas de sus operaciones. Es así como aparece la Dirección Nacional de Hacienda suscrita a la Secretaria de Estado, compuesta por cinco subdirecciones, a saber: tesorerías, aduanas, casas de la moneda, correos y tabacos. De esta forma, la administración de hacienda nacional se compuso de la siguiente manera:

GRÁFICA 4.
Estructura administrativa de la hacienda nacional, 1824-1826.



Este era el cuadro administrativo y el modo de funcionamiento de la hacienda a nivel nacional. En lo que atañe al nivel departamental, cada una de las administraciones era independiente de la tesorería en la administración de sus fondos. Sin embargo, los productos de estos debían ser remitidos a la tesorería para ser enviados a la dirección general de este ramo. De igual for-

ma sucedía con las cuentas, las cuales debían ser enviadas a las contadurías departamentales para su posterior remisión al órgano rector de la hacienda.

Aunque los esfuerzos por organizar la gestión fiscal fueron diligentes, la administración no funcionó como se establecía en términos formales debido a la ineficacia y falta de idoneidad de los empleados en ejercicio:

Ha sido necesario luchar con grandes resistencias, contra la inercia indiferente de los empleados, contra la poca capacidad de otros, contra los caprichos rutineros de algunos que sirvieron en el régimen abolido, contra la mala fe de muchos y contra la negligencia de no pocos que debieran celar el cumplimiento de las leyes y de las ordenes del ejecutivo, pero que creen llenar sus deberes con dar parte de que las cosas no se han hecho, aunque se han mandado hacer.¹²

[97]

A la par, las disposiciones establecidas en materia legal eran insuficientes en términos prácticos, pues la forma de ejecución de las actividades propias del oficio para los administradores de hacienda no estaba estipulada de forma clara. Contrario a lo que sucedía en el régimen colonial, en la República no fueron promulgados reglamentos específicos donde se establecieran las funciones y modo de proceder de cada uno de los empleados, razón por la cual el régimen administrativo era confundido con el político y cada uno de los encargados extralimitaba sus funciones.

Lo cierto es que la administración todavía es un caos entre nosotros. Todavía es desconocida la diferencia entre el gobierno y la administración: todavía no se ha trazado la línea que distingue aquel de esta y se ignora dónde comienza el ejercicio de la segunda. Mientras no se fijen las atribuciones y las facultades de cada uno de los empleados en este ramo, no hay ni puede haber administración; y de aquí resultará la confusión y el retardo en el despacho y continua injusticia de cargar culpas ajenas a los que menos la tienen.¹³

Sumado a estos desmanes, la principal renta del Estado se veía amenazada por constantes desfalcos debido a la reinante corrupción, la cual, según Castillo y Rada, hacía que el 70% de las mercancías importadas burlaran el pago de los derechos. Ante esta situación, el secretario de Hacienda propuso reformar el sistema de cobro de los derechos de importación pasando de

12. Castillo y Rada 26.

13. Castillo y Rada 26.

un sistema de arancel a uno *ad valorem*, subir los sueldos de los empleados de aduana, imponer el derecho de consumo para las mercancías importadas con destino a ser internadas en las provincias centrales y suprimir los derechos de exportación.

Composición y dinámica del ingreso y el gasto fiscal de Bogotá, 1824-1826

[98]

Los ingresos de Bogotá durante 1824-1826 (tabla 2) sumaron un total de 1.277.633 pesos, 6 reales, con un promedio anual de 638.816 pesos, cantidad levemente superior a la del periodo anterior. Este valor solo alcanzó el 8,09% del total nacional, lo que muestra que el papel de Bogotá como ente centralizador del acopio del excedente fiscal disminuyó en razón a la autonomía departamental promulgada en la reforma de la Hacienda Nacional. Los principales ramos de ingreso fueron los tabacos, con 325.180 pesos y 6 reales, las salinas, con un total de 210.339 pesos, y los productos de la Casa de la Moneda, con 200.026 pesos y 6 reales. El significativo aumento en dos de estos ramos (Casa de la Moneda y tabaco) se debe en gran parte a la irrisoria pero fructífera inversión de algunos dineros ingleses en las dos administraciones. Las restantes fuentes de ingreso también presentaron una tendencia al alza, sin lugar a dudas debido a la mejor administración y a la disminución de la intensidad del conflicto bélico en inmediaciones de la capital, tal como lo señaló López Garavito.¹⁴

En cuanto a lo que atañe a la dinámica del gasto (gráfica 5), cabe señalar que sumó un total de 1.992.435 pesos, 3 reales, distribuidos así: 639.657 pesos, 7 reales en gastos militares; 1.132.836 pesos y 6 reales en gastos de administración civil, y 219.940 pesos y 6 reales en servicio de deuda. La disminución del promedio anual del gasto militar es consecuencia de que la mayor parte de los fondos del empréstito llegado a Bogotá se gastaron en el presupuesto de la Comisaría de Guerra, así como el aumento de las obligaciones civiles se debió a la apertura de nuevos servicios diplomáticos y al crecimiento de la burocracia central, representada en la mayor regularidad de las sesiones del Congreso y en el personal adscrito a la Dirección Nacional de Hacienda.

El total de ingresos y egresos arroja un déficit de 714.801 pesos y 5 reales para las arcas capitalinas durante este periodo, situación que obligó a la administración a destinar los fondos del préstamo extranjero de 1824 a gastos para los cuales no estaba determinado. Esto logró el mantenimiento de la

14. López Garavito 30.

governabilidad de la ciudad durante un corto tiempo, pero a largo plazo significó la quiebra de las finanzas de la ciudad al restringirse la inversión de capital en las industrias propias del Estado.

TABLA 2.
Ingresos fiscales de Bogotá, 1824-1826

Ramos	Valores ^a
Otros ingresos	328.834,0
Tabacos	325.180,6
Salina	210.339,0
Casa de la moneda	200.026,6
Novenos de diezmos	77.664,2
Alcabala	75.436,6
Contribución directa	33.164,6
Papel sellado	13.643,0
Correos	10.405,6
Aguardientes	2.938,6
Totales	1.277.633,6

[99]

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos Contaduría General de Hacienda de la República de Colombia, "Resumen que manifiesta la entrada de caudales que han tenido las tesorerías de la República, entre 1 de julio de 1824 a 30 de junio de 1825", Bogotá, 28 de diciembre de 1825. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 231, f. 522; Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Estado de ingreso..." 277.

a. Tesorería Departamental de Cundinamarca, "Estado de ingreso..." 277.

GRÁFICA 5.
Gasto de Bogotá, 1824-1826



Fuente: ver tabla 2.

Distribución de los fondos del empréstito de 1824 en Bogotá

[100]

Ya es lugar común el afirmar que el empréstito de Londres fue contratado por 4.750.000 libras, un total de 20.000.000 millones de pesos, a un cambio de 4,4 pesos por libra. Con arreglo a esta base se hicieron reducciones por descuento del 15%, tres premios cobrados por desembolsos anticipados, 2% de comisión para los agentes de la República, interés y amortizaciones de los años 1824-1825 y los intereses por el préstamo a Zea en 1822. Todo sumó 692.767 libras, un total de 2.909.621 pesos y 4 reales. Además de ello, se dejaron a cargo de Goldschmith dividendos por amortización e intereses por adelantado del segundo semestre de 1825 y el primero de 1826 de los contratos celebrados en 1822 y 1824 por un total de 352.897 libras, un total de 1.482.167 pesos y 4 reales; dinero que se perdería tras la quiebra de dicha casa en 1826. Estos descuentos dejaron un producto de 12.608.211 pesos para el resto de fines promulgados por la ley, es decir, un 63,04% de la cantidad originalmente contratada.

De estos fondos se descontaron 1.335.965 pesos y 4 reales para el pago de deudas contraídas con extranjeros en el territorio nacional; 600.000 pesos fueron enviados a la tesorería de Venezuela para gastos administrativos; 1.260.000 pesos fueron abonados a la deuda de la República con los Estados Unidos por suplementos hechos en Zulia y Maracaibo; 15.464 pesos y 4 reales fueron endosados a favor de Goldschmith por pólvora enviada en 1823; 1.260 pesos fueron invertidos en la compra de un volante para la casa de la moneda de Bogotá; 55.973 pesos y 4 reales fueron usados para cubrir los gastos de las legaciones de Roma y Londres, y 4.000.000 de pesos se invirtieron en el pago de la deuda interna en Boyacá, el Istmo, Maracaibo, Cartagena, Venezuela, Guayana, Orinoco, Guayaquil y Zulia. Descantando estos rubros, se dejó a disposición de las tesorerías de Magdalena, Bogotá y Zulia la suma de 4.990.952 pesos y 4 reales.

Los fondos distribuidos en los tres departamentos arriba citados se aplicaron en la manutención de los gastos de tesorerías provinciales, el pago de fletes por la conducción de las cantidades, el pago de sueldos atrasados y la deuda por conceptos militares, en gastos propios del presupuesto militar, en el total del presupuesto del Congreso y en la inversión de capitales en la renta de tabaco y las casas de la moneda de Bogotá y Popayán.

Los fondos del empréstito en Bogotá (tabla 3) fueron usados para solventar el déficit presentado en la tesorería entre 1824 y 1826, lo cual es evidente debido a que el amplio valor invertido en gastos de guerra fue para el total

del presupuesto de la Comisaria de Guerra, así como también para ayudar a la Secretaría del Interior en los gastos de viáticos y dietas de los representantes al Congreso en dos legislaturas. Tan solo el 10,7 % fue destinado para el mejoramiento de las condiciones técnicas de la amonedación y para el pago de deudas con los cosecheros de tabaco, y se incumplió de esta forma uno de los principales objetivos del préstamo, el fomento a las rentas estancadas. Este hecho fue uno de los principales causantes del descalabro de la hacienda bogotana, lo cual se hace palpable al estudiar las cifras de 1826-1830.

[101]

TABLA 3.
Distribución de los fondos del empréstito en Bogotá

Ramos	Valores
Tesorerías provinciales ^a	662.400,0
Fletes	2.623,0
Deuda y interna y sueldos atrasados ^b	1.018.158,4
Gastos de guerra ^c	447.905,0
Congreso	229.433,0
Tabaco	137.000,0
Casas de la moneda	154.830,0
Administración varios	72.536,0
Totales	2.724.885,4

Fuente: elaboración propia a partir del documento Tesorería Departamental de Bogotá, “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero departamental de Cundinamarca en virtud de ordenes del Supremo Gobierno”, Gaceta de Colombia 285 [Bogotá] 1 abr. 1827. Se señalan otros documentos consultados:

a. Tesorería Departamental de Bogotá, “Cantidades pagadas remitidas a otras tesorerías de los fondos del empréstito extranjero en virtud de ordenes del Supremo Gobierno por la Tesorería Departamental de Bogotá”, Gaceta de Colombia 282 [Bogotá] 11 mar. 1827.

b. Tesorería Departamental de Bogotá, “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido en virtud de ordenes del Supremo Gobierno”, Gaceta de Colombia 284 [Bogotá] 25 mar. 1827.

c. Tesorería Departamental de Bogotá, “Cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero departamental de Cundinamarca en virtud de ordenes del Supremo Gobierno”, Gaceta de Colombia 283 [Bogotá] 18 mar. 1827.

Finanzas de Bogotá, 1826-1830

El periodo iniciado en 1826 con la nueva reforma a la hacienda pública y finalizado en 1830 con la promulgación de las cartas constitucionales de Ecuador y Venezuela, se manifiesta en términos fiscales con una profunda crisis a nivel nacional, la cual es notable en la capital debido al creciente déficit. Además de ello, la administración fiscal no fue ajena a la división

de las tres unidades territoriales, debido a la creciente independencia de los departamentos venezolanos y ecuatorianos respecto a la Secretaría de Estado en el despacho de hacienda con sede en Bogotá.

[102] En una primera instancia, a la Secretaría General de Hacienda se le suprimieron las administraciones de correos y de la Casa de la Moneda, para ser liquidada por último. En su lugar, reapareció el Tribunal Mayor de Cuentas como ente contencioso y la Tesorería General de la República como organismo encargado de la administración de los fondos nacionales. El ámbito de poder de estas instancias se vio reducido tan solo a los departamentos de Magdalena, Cundinamarca, Boyacá y Cauca. Para la administración del Norte se estableció la Corte Superior de Hacienda a cargo de los departamentos de Zulia, Venezuela, Apure y Orinoco; para la organización y disposición de las finanzas del Sur se erigió la Junta Suprema de Arbitrios a cargo de los departamentos del Ecuador, Guayaquil y Azuay. Este fenómeno terminó de deteriorar la suerte de Bogotá, ya que el déficit presupuestal, presente debido a la restricción de su posición de mando con la descentralización de 1824, se recrudeció con la creciente autonomía de los departamentos que conformarían las dos nuevas repúblicas.

Composición y dinámica del ingreso y el gasto fiscal de Bogotá, 1826-1830

Los ecos coloniales no solo se hicieron sentir en el ámbito administrativo, debido a la separación fiscal propia de tiempos de dominio español, la restitución de la Tesorería General y el Tribunal Mayor; también se evidenciaron en la promulgación de antiguos impuestos antes suprimidos, como las alcabalas al tráfico interior de mercancías, el tributo indígena y el estanco de aguardiente.

Bogotá registró un total de 2.459.297 pesos y 4 reales, un promedio anual de 614.824 pesos, es decir el 9,5% del total del ingreso nacional, muy por debajo de la participación de Venezuela, Guayaquil y Magdalena, con un promedio del 22%. Las salinas se convirtieron en el principal ramo de ingreso debido a la disposición de su administración a través de arriendos a particular y no directamente como se venía haciendo. Le siguen las alcabalas tras su restitución y la Casa de la Moneda, que mejoró sus rendimientos debido al uso de los pocos fondos destinados del empréstito para el mejoramiento de la maquinaria usada en el proceso de amonedación. A su vez, los novenos de diezmos aumentaron su participación, así como los tabacos.

TABLA 4.
Ingresos fiscales de Bogotá 1826-1830

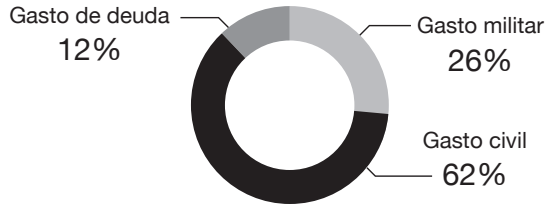
Ramos	Valores
Otros ingresos	1.009.410,7
Salina	600.035,3
Alcabala	252.538,6
Casa de la Moneda	224.483,5
Tabacos	109.806,2
Novenos de diezmos	104.736,6
Otras tesorerías	77.004,5
Préstamo interno	31.999,4
Correos	18.280,2
Aguardientes	17.139,0
Contribución directa	9.316,6
Papel sellado	4.545,6
Totales	2.459.297,4

[103]

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos: Miguel Gómez, “Estado de ingreso, egreso, sobrante y alcance en la Tesorería Departamental de Cundinamarca entre 1 de julio de 1829 hasta 30 de junio de 1830”. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 251, f. 793; Antonio Ibáñez, “Resumen general de los ramos de ingreso y egreso de caudales que forman el tesoro nacional en el departamento de Cundinamarca. Bogotá junio de 1827”. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 242, ff. 448-453; Erasmo Martínez, “Estado de ingreso, egreso, sobrante y alcance en la Tesorería Departamental de Cundinamarca entre 1 de julio de 1826 hasta 30 de junio de 1827”. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 295, f. 848; Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Estado de ingreso y egreso de la Tesorería Departamental de Cundinamarca desde 1 de julio de 1827 hasta 30 de junio de 1828”, *Gaceta de Colombia* 368 [Bogotá] 24 agos. 1828; Tesorería Departamental de Cundinamarca, “Estado de ingreso y egreso de la Tesorería Departamental de Cundinamarca desde 1 de julio de 1828 hasta 30 de junio de 1829”, *Gaceta de Colombia* 425 [Bogotá] 9 agos. 1829.

Los gastos en Bogotá ascendieron entre 1826 y 1830 a un total de 2.459.297 pesos y 4 reales, y el más significativo fue el de la lista civil administrativa en razón a que los pagos efectuados durante el periodo anterior no se suplieron con fondos extras, sino con los recursos propios de las tesorerías. De igual forma sucede con los gastos militares, que llegan a 953.449 pesos 6 reales. Por su parte, los gastos por atención de deuda ascienden respecto al periodo anterior y se establecen en 423.441 pesos y 3 reales.

GRÁFICA 6.
Gasto de Bogotá, 1826-1830



[104]

Fuente: ver tabla 4.

Contrastando los ingresos y los egresos, se puede afirmar que las rentas de Bogotá sufrieron un déficit de 1.175.063 pesos y 5 reales entre 1826 y 1830, a lo cual deben sumarse 31.999 pesos y 4 reales de préstamos contraídos con particulares. El faltante fue de 1.207.063 pesos y 1 real, ostensiblemente superior al del periodo anterior, debido a la extinción de los fondos del empréstito y a los escasos rendimientos de rubros como el tabaco y la Casa de la Moneda, gracias a la poca inversión de capital en estos por obtenerse los resultados esperados tras la implementación de la administración por arriendo a particulares en los ramos de diezmos, sal y aguardientes. Pero ante todo se debió a la finalización de las remisiones de las tesorerías departamentales de Venezuela y Ecuador, cuando quedaron suscritas a entes rectores descentralizados, distintos a los dependientes directamente de la Secretaría de Estado en el despacho de hacienda.

Conclusión

Las finanzas de Bogotá en el periodo comprendido entre 1819-1830 sufren un constante deterioro, el cual se puede atribuir a los desmanes causados por la Guerra de Independencia, la paulatina pérdida de importancia de la capital como centro de acopio del excedente fiscal, la falta de inversión de capitales para la recuperación de las industrias estatales y el elevado gasto fiscal, civil y en servicio de deuda.

La destrucción de capitales por la Guerra de Independencia es una razón más que lógica para el deterioro de la economía bogotana y por ende de sus finanzas públicas,¹⁵ como bien lo menciona Labrousse: “Ante todo, las dificultades financieras actúan como un disolvente peligroso y comprometen

15. Salomón Kalmanovitz Krauter, *Consecuencias económicas del proceso de independencia en Colombia* (Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2008).

la posición del gobierno frente a la opinión pública y parlamentaria. Esta dificultades están relacionadas, claro es, con las dificultades económicas. Quien dice crisis económica dice crisis del presupuesto latente o declarado”.¹⁶ El lugar del “disolvente peligroso” lo ocupó la imposibilidad de afianzar a Bogotá como ente central de las finanzas del Estado ante el creciente protagonismo ganado por Guayaquil, Venezuela y Magdalena, debido a su estrecha vinculación al mercado externo, lo que permitió elevar considerablemente sus ingresos con los derechos aduaneros.

[105]

Bogotá no llegó a constituirse en lo que la legislación durante 1819-1824 propuso. Por el contrario, a partir del segundo semestre del año vigesimocuarto se inicia un proceso de reafirmación de las autonomías departamentales para el manejo de sus fondos, hecho que hace caer ostensiblemente la participación de la capital en el grueso de los ingresos nacionales.

Sumado a ello, la eliminación de antiguos tributos como la alcabala al comercio interior, el estanco del aguardiente y el tributo indígena produjeron la disminución de la capacidad de pago del Estado, y lo imposibilitaron para hacer frente a sus obligaciones, las cuales nunca pudieron ser suplidas con los dineros provenientes de nuevos gravámenes como la capitación o la contribución directa. Ante esta situación, el único remedio fue el de hacer uso de los fondos del empréstito de 1824 con destino a suplir las falencias presupuestales, con lo que se inhibió la posibilidad de invertir capitales en las actividades económicas propias del Estado tales como los tabacos, la Casa de la Moneda y la sal.

Este panorama llegaría a su punto culmen durante 1826-1830, cuando la escasa inversión de capital se hizo sentir a través del creciente déficit fiscal, el cual se acrecentó con la consolidación del proceso de reafirmación de autonomías locales en materia fiscal. La Junta de Arbitrio de Ecuador y la Junta Superior de Venezuela deterioraron aún más el protagonismo de Bogotá al cortar el flujo de excedente hacia la capital.

A la hora de hacer un trabajo sobre las finanzas de la República de Colombia durante el siglo XIX, debe tenerse en cuenta la necesidad de desagregar cada una de las unidades territoriales que componen los departamentos. Esto se debe a la escasa conexión que todos presentan con Bogotá si se toma en cuenta que las fluctuaciones de ingreso y egreso de las unidades territoriales dependen en gran medida de eventos coyunturales como la

16. Ernest Labrousse, *Fluctuaciones económicas e historia social* (Madrid: Tecnos, 1980) 492.

intensidad de conflictos armados, la llegada de capitales extraordinarios vía empréstitos o el influjo de reformas administrativas.

[106]

El artículo anterior, más que una conclusión, plantea la necesidad de hacer estudios de tipo cuantitativo en aras del análisis certero de la historia económica colombiana en el siglo XIX, lo cual sí es posible, a pesar de la supuesta inexistencia de fuentes. Este tipo de trabajos deberían tomar en cuenta el análisis de cada unidad departamental antes de construir el escenario nacional, haciendo hincapié en la especificidad de las actividades económicas de cada región, los avances o retrocesos en la organización administrativa y los vínculos con otras regiones a través de la existencia de redes de circulación del excedente fiscal. Todo ello debe partir de una rigurosa revisión de los archivos que contienen las cuentas nacionales del siglo XIX.

OBRAS CITADAS

I. Fuentes primarias

Archivos

Archivo General de la Nación (AGN)

Sección República

Fondo: Ministerio de Hacienda

Carbonell, José Luis y Domingo Nieto. "Sumario general del libro común de cargo del corriente año comprensivo a los meses desde enero hasta fin de diciembre". Bogotá, 5 de enero de 1821. AGN, Bogotá, S. República, F. Ministerio de Hacienda, t. 242, f. 446.

Contaduría General de Hacienda de la República de Colombia. "Resumen que manifiesta la entrada de caudales que han tenido las tesorerías de la República, entre 1 de julio de 1824 a 30 de junio de 1825". Bogotá, 28 de diciembre de 1825. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 231, f. 522.

Gómez, Miguel. "Estado de ingreso, egreso, sobrante y alcance en la Tesorería Departamental de Cundinamarca entre 1 de julio de 1829 hasta 30 de junio de 1830". AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 251, f. 793.

Ibáñez, Antonio. "Resumen general de los ramos de ingreso y egreso de caudales que forman el tesoro nacional en el departamento de Cundinamarca. Bogotá junio de 1827". AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 242, ff. 448-453.

- Martínez, Erasmo. “Estado de ingreso, egreso, sobrante y alcance en la Tesorería Departamental de Cundinamarca entre 1 de julio de 1826 hasta 30 de junio de 1827”. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 295, f. 848
- Tesorería Departamental de Cundinamarca. “Estado de ingreso, egreso, sobrante y alcance en la Tesorería Departamental de Cundinamarca entre 1822 y 1826”. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 222, f. 277.
- Tesorería Provincial de Bogotá. “Estado que demuestra las cantidades remitidas por las cajas de Bogotá en todo el año de 1820 a los diferentes cuerpos del ejército, factorías y pagos verificados por su equipo y subsistencia”. Bogotá, 7 de junio de 1821. AGN, Bogotá, S. República. F. Ministerio de Hacienda, t. 269, f. 909.

[107]

Documentos impresos

- Carbonell, José Luis. “Estado anual de cargo y data de la Tesorería General de la República, comprendido desde el 1 de julio de 1823 a 30 de junio de 1824”. *Gaceta de Colombia* 166 [Bogotá] 19 dic. 1824.
- República de Colombia. *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912*. Tomo VII. *Suplemento de 1819 a 1835. Decreto 8 de enero de 1822*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1926.
- Secretaría de Guerra y Marina. “Estado de los auxilios, hombres y armas, municiones de Guerra, vestuario y equipo que se han remitido a S.E. el Libertador Presidente para la campaña en el Perú en los años de 1823 a 1824”. *Gaceta de Colombia* 166 [Bogotá] 19 dic. 1824.
- Tesorería Departamental de Bogotá. “Cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de ordenes del Supremo Gobierno”. *Gaceta de Colombia* 283 [Bogotá] 18 mar. 1827.
- Tesorería Departamental de Bogotá. “Cantidades pagadas remitidas a otras tesorerías de los fondos del empréstito extranjero desde seis de agosto de 1824 a 30 de junio de 1825 en virtud de ordenes del Supremo Gobierno por la Tesorería Departamental de Bogotá”. *Gaceta de Colombia* 282 [Bogotá] 11 mar. 1827.
- Tesorería Departamental de Bogotá. “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1825 a 30 de junio de 1826 en virtud de ordenes del Supremo Gobierno”. *Gaceta de Colombia* 284 [Bogotá] 25 mar. 1827.
- Tesorería Departamental de Bogotá. “Continúa la razón de las cantidades pagadas de los fondos del empréstito extranjero departamental de Cundinamarca en todo el año económico corrido desde 1 de julio de 1826 a 30 de junio de

1827 en virtud de ordenes del Supremo Gobierno”. *Gaceta de Colombia* 285 [Bogotá] 1 abr. 1827.

Tesorería Departamental de Cundinamarca. “Estado de ingreso y egreso de la Tesorería Departamental de Cundinamarca desde 1 de julio de 1827 hasta 30 de junio de 1828”. *Gaceta de Colombia* 368 [Bogotá] 24 agos. 1828.

[108]

Tesorería Departamental de Cundinamarca. “Estado de ingreso y egreso de la Tesorería Departamental de Cundinamarca desde 1 de julio de 1828 hasta 30 de junio de 1829”. *Gaceta de Colombia* 425 [Bogotá] 9 agos. 1829.

Tesorería General de la República. “Auxilios que el poder ejecutivo puso a disposición de S.E. el Libertador presidente para la campaña del Sur desde septiembre de 1821 hasta mayo de 1822”. *Gaceta de Colombia* 58 [Bogotá] 24 nov. 1824.

Tesorería General de la República. “Estado general de cargo y data de la Tesorería General de Hacienda en todo el año de 1822”. *Gaceta de Colombia* 75 [Bogotá] 23 mar. 1823.

Tesorería General de la República. “Resumen de los ramos de ingreso y egreso de caudales que forman el Tesoro Nacional de la República de Colombia, 1825-1826”. *Gaceta de Colombia* 315 [Bogotá] 28 oct. 1827.

II. Fuentes secundarias

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

Castillo y Rada, José María del. *Memorias de Hacienda*. Bogotá: Banco de la República, 1952.

Cruz Santos, Abel. *Historia extensa de Colombia*. Vol. xv. *Economía y hacienda pública I*. Tomo II. Bogotá: Academia Colombiana de Historia / Ediciones Lerner, 1965.

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

Junguito, Roberto. “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Eds. Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez. Bogotá: FCE, 2010.

Kalmanovitz Krauter, Salomón. *Consecuencias económicas del proceso de independencia en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2008.

Labrousse, Ernest. *Fluctuaciones económicas e historia social*. Madrid: Tecnos, 1980.

López Garavito, Luis Eduardo. *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia 1821-1900*. Bogotá: Banco de la República, 1992.

- Meisel Roca, Adolfo; Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia. "Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada 1783-1850". *Borradores Semanales de Economía* 74 (1997).
- Rodríguez Salazar, Óscar y Decsi Arévalo. "La historiografía económica colombiana del siglo XIX". *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Vol. 1. Ed. Bernardo Tovar Zambrano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- Romano, Ruggerio. *Braudel y nosotros. Reflexiones sobre la cultura histórica de nuestro tiempo*. México: FCE, 1997.