
CONTINUIDADES DEL FEDERALISMO FISCAL COLOMBIANO: CUNDINAMARCA 1884-1910*

Edwin López Rivera^a

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v24n47.03>. Recepción: 25-04-2022, modificación final: 19-05-2022, aceptación: 21-06-2022. Sugerencia de citación: López, R. E. (2022). Continuidades del federalismo fiscal colombiano: Cundinamarca 1884-1910. *Revista de Economía Institucional*, 24(47), 57-87. El autor agradece a Juanita Serrano por su ayuda a organizar la información cuantitativa y legal; los errores y omisiones son de responsabilidad exclusiva del autor.

^a Magíster en Historia. Profesor, Departamento de Economía, Comercio y Política Social, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia, [edwin.lopez@utadeo.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0001-5472-4010>].

Continuidades del federalismo fiscal colombiano: Cundinamarca 1884-1910

Resumen Este artículo estudia los efectos de la centralización política de 1886 en las finanzas públicas de Cundinamarca, en un contexto de auge iniciado en 1882 y protagonizado por el café, que se perfilaba como principal producto de exportación. Como las finanzas del gobierno central dependían de los impuestos al comercio exterior, Cundinamarca mantuvo la estructura fiscal creada en el periodo federal y cierto nivel de autonomía. La centralización se estableció definitivamente durante la crisis económica de 1905, cuando el gobierno buscó en las finanzas regionales una fuente de financiación para reactivar la economía después de la Guerra de los Mil Días.

Palabras clave: Cundinamarca, Regeneración, recentralización fiscal, balance fiscal, finanzas públicas regionales, crisis económicas; JEL: N00, N16, H11, H20, H30, H54, H62, H72

Fiscal continuities of federalism: Cundinamarca, 1884-1910

Abstract This article studies the effects of the 1886 political centralization on the public finances of Cundinamarca. This process took place along with the economic expansion that started in 1882. Coffee, a commodity that was emerging as the main export product, led this growth. Since the finances of the central government depended on foreign trade taxes, Cundinamarca maintained the fiscal structure created in the federal period (1852-1886) and a certain level of autonomy. Centralization was ultimately established during the 1905 economic crisis when the government looked to the regional finances as a source of financing the economic recovery after the Thousand Days War.

Keywords: Cundinamarca, Regeneración, fiscal recentralization, fiscal balance, regional public finances, economic crises; JEL: N00, N16, H11, H20, H30, H54, H62, H72

Continuidades do federalismo fiscal colombiano: Cundinamarca 1884-1910

Resumo Este artigo estuda os efeitos da centralização política de 1886 sobre as finanças públicas de Cundinamarca, em um contexto de um boom que começou em 1882, cujo protagonista foi o café, que estava surgindo como o principal produto de exportação. Como as finanças do governo central dependiam dos impostos sobre o comércio exterior, Cundinamarca manteve a estrutura fiscal criada no período federal e um certo nível de autonomia. A centralização foi definitivamente estabelecida durante a crise econômica de 1905, quando o governo olhou para as finanças regionais como uma fonte de financiamento para reativar a economia após a Guerra dos Mil Dias.

Palavras-chave: Cundinamarca, Regeneração, recentralização fiscal, equilíbrio fiscal, finanças públicas regionais, crises econômicas; JEL: N00, N16, H11, H20, H30, H54, H62, H72

Después de poco más de 20 años de un sistema federal radical establecido en la Constitución liberal de 1863, una coalición política de liberales moderados y líderes conservadores ganaron las elecciones nacionales de Colombia de 1884. El presidente electo fue Rafael Núñez, un liberal moderado transformado en líder de la coalición, quien buscó eliminar las reformas introducidas por el ala radical del partido Liberal en la Constitución de 1863, incluyendo el federalismo fiscal. Diferentes gobiernos estatales liderados por liberales radicales resistieron militarmente las nuevas políticas que amenazaban su autonomía política y fiscal. El gobierno federal finalmente reprimió militarmente las rebeliones locales tomando control del gobierno estatal y eliminando la antigua constitución, reemplazándola con una nueva en 1886 iniciando así un periodo conocido en la literatura como la Regeneración. La nueva constitución introdujo una serie de reformas que redujeron la autonomía fiscal y presupuestaria de los gobiernos regionales que pasaron a denominarse departamentos, y centralizando la administración fiscal en Bogotá, la capital tanto del país como del departamento de Cundinamarca.

A pesar del interés explícito de recentralización, el departamento de Cundinamarca pudo mantener la estructura administrativa creada durante el periodo federal para administrar los tributos y el gasto local, así como ciertas contribuciones creadas en ese periodo. Este proceso institucional de centralización introducido en 1886 se dio en un contexto de auge exportador iniciado en 1882 que tuvo como protagonistas el oro, el tabaco y el café (tanto en volumen como en precio) el cual se perfilaba como el principal producto de exportación. Para evitar tensiones con las élites regionales, el gobierno central acudió mayoritariamente a deuda e impuestos al comercio exterior con el fin de financiar el gasto a nivel central, lo cual les permitió a algunos departamentos (antes estados) mantener la estructura fiscal creada durante el periodo anterior caracterizado por altos niveles de descentralización política y fiscal (1852-1886). Sin embargo, la profunda crisis económica creada por la guerra de los Mil Días creó las condiciones para centralizar el recaudo que todavía realizaban las regiones, con el fin de financiar las obras de reconstrucción emprendidas por el gobierno central.

Este artículo explora las permanencias fiscales del federalismo en el departamento de Cundinamarca luego de la centralización política introducida por la Constitución de 1886, que se lograron por la alta dependencia fiscal del comercio exterior y su buen comportamiento en el periodo 1882-1899. Las dificultades para centralizar totalmente las

rentas en el gobierno central fue una de las aspiraciones fallidas que no lograron alcanzar los gobiernos de la Regeneración. Como lo señala Ospina Vásquez lograr: “No pudo Núñez ni pudieron sus suplentes ni sucesores operar un cambio fundamental en lo fiscal, que era parte muy importante de su programa. Evidentemente la situación política hacía imposible una vida fiscal próspera o siquiera normal” (Junguito, 2010, p. 93). Sin embargo, los requerimientos fiscales del proceso de reconstrucción después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) llevaron a que el gobierno de Rafael Reyes fuera mucho más efectivo en el proceso de recentralización.

Los procesos de recentralización política y fiscal han sido estudiados por Julián López quien establece las relaciones entre los contextos de descentralización y recentralización política en diferentes contextos económicos para finales del siglo XX y principios del XXI en Colombia (López, 2021). Mientras las crisis económicas suelen perturbar los contextos descentralizados, los auges económicos refuerzan los contextos descentralizados. Aplicando esta idea al siglo XIX, la profunda crisis económica ocasionada por la guerra de los Mil Días perturbó significativamente la descentralización fiscal que ya se venía minando desde 1886 logrando dar el paso definitivo hacia un orden centralizado durante el gobierno de Rafael Reyes (1904-1906)

Desde el inicio de la república independiente, el debate público giró en torno a la mejor forma de organizar el estado y las finanzas públicas del naciente país, caracterizado por una difícil geografía que dificultó la conexión entre las regiones y condujo a la formación de élites políticas y económicas muy fuertes desde épocas coloniales. Tal y como sucedió en otros países de la región, en Colombia hubo periodos en los que se consideraron y aplicaron distintas formas de descentralización y en otras de centralización administrativa y política en torno a la capital (Kalmanovitz, 2010). Las transiciones entre una y otra estructura frecuentemente se dieron de manera violenta, constituyéndose en una de las principales fuentes de conflicto civil en la región durante el siglo XIX (Cruz, 2011), como se puede verificar en el caso de las guerras de 1862, 1885 y parcialmente en 1899.

La historiografía sobre este periodo se ha concentrado en el estudio de la crisis fiscal que afectó al país como consecuencia de la guerra de 1885 y la transición política hacia los gobiernos de la regeneración que buscaron reemplazar la descentralizada y después federal estructura de administración fiscal iniciada por la expedición de la ley sobre descentralización de los ingresos tributarios de 1850 (Junguito, 2010; Melo, 2016; Safford y Palacios, 2002). Sin embargo, en años recién-

tes se han publicado investigaciones sobre las finanzas colombianas regionales del siglo XIX, las cuales se han enfrentado a la escasez y dispersión de la información cuantitativa y cualitativa relevante, que se encuentra en los distintos archivos del país. Sin embargo, se pueden encontrar interesantes trabajos que abordan la problemática regional de manera cuantitativa, sobre todo en el periodo federal poniendo el énfasis en el desempeño fiscal de los estados (Kalmanovitz y López 2019; Clavijo, 1993; Ortiz, 1986) aunque con pocos trabajos que exploren la situación fiscal de los municipios. Otros trabajos abordan el tema regional a partir de la poca información presentada en las Memorias de Hacienda del gobierno central sobre el comportamiento fiscal de los estados soberanos y posteriores departamentos (Deas, 1980; Junguito, 2008; Ocampo, 1984). El cambio en la administración pública del país que se llevó a cabo en 1886 se dio bajo la consigna “centralización política, descentralización fiscal” como principio para separar los temas políticos que se expresaron en el conflicto entre los dos partidos tradicionales (Liberal defensor del federalismo y Conservador del centralismo) de los temas administrativos y de la gestión pública. Sin embargo, el estudio de los efectos de la centralización en las finanzas públicas se ha concentrado en el Gobierno Nacional Central (Kalmanovitz, 2022) y los efectos a nivel local han sido poco estudiados, con las notables excepciones de los estados de Boyacá (Monroy, 2010), Antioquia y Cauca (Kerguelén, 2014).

Cundinamarca tuvo un desempeño fiscal favorable durante el periodo federal. El promedio de recaudo del estado fue el segundo más alto en el periodo 1848-1886, no muy lejos del nivel logrado por Antioquia que ocupaba el primer lugar. También, a pesar de que el ingreso fiscal cundinamarqués en 1848 era muy similar al del resto de estados, tuvo un crecimiento cercano al 10 por ciento promedio anual, el más alto de todos los estados soberanos (Kalmanovitz y López, 2010, p. 219). Hacia 1873, la mayoría de sus ingresos fiscales provenían del cobro de peajes (el 36%), la contribución directa (el 18%) derechos de consumo (el 17%) y degüello (el 14%) (Fonseca y López, 2019). A pesar del crecimiento sostenido del recaudo fiscal, la volatilidad también fue alta, la cual está explicada por los desórdenes políticos al interior del estado de Cundinamarca, pero también de la unión que frecuentemente tenían impacto sobre el gobierno de Bogotá que tenía la doble condición de capital del Estado y de la Federación.

Las finanzas públicas de Cundinamarca dependieron fuertemente del recaudo de peajes o aduanas internas (Melo, 2004, p. 146) que pudieron proteger su economía interna basada en la artesanía y la

agricultura (Fonseca y López, 2019). La fiscalidad en este estado tuvo también unas características más progresivas que en el resto del país, ya que junto con el Estado de Santander fue de los precursores del cobro de impuesto directo, el cual se establecería definitivamente en todo el país posteriormente, por medio de la ley 56 de 1918 (Díaz, 1997).

La primera sección del artículo aborda las reformas constitucionales que configuraron el nuevo orden institucional centralista, y en la segunda se analiza la estructura y la evolución de las finanzas públicas del departamento de Cundinamarca entre 1880 y 1912. La tercera sección muestra que el debido al relativamente buen comportamiento de la economía y del sector externo el gobierno central prefirió recurrir a los impuestos al comercio exterior para financiar el gasto, como venía haciendo tradicionalmente. Se finaliza con algunas conclusiones.

CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Con la elección de Rafael Núñez como presidente en 1884, el péndulo político empezó a alejarse de la excesiva descentralización del radicalismo liberal que caracterizó el periodo anterior y se movió hacia una estructura unitaria alineada con las ideas de administración pública y fiscal que defendía una coalición conformada por el partido Conservador y un grupo de liberales moderados. La elección de Núñez representó un distanciamiento de los líderes políticos de la región central que habían dominado la política nacional en la era federal, quienes en 1885 emprendieron una revuelta militar contra él, la cual fue aplacada por el recién elegido gobierno central que tuvo vía libre para abolir definitivamente la Constitución de 1863.

La nueva Constitución introdujo en 1886 el regreso del poder al ejecutivo central y restablecer el prestigio y poder de la Iglesia Católica Romana. Igualmente introdujo reformas que se oponían a la descentralizada, excesivamente federalista y anticlerical Constitución de 1863, planteando las bases de una República Unitaria conducida desde la ciudad de Bogotá lo cual limitaba la amplia autonomía política y fiscal que tenían los gobiernos locales. La nueva Constitución que fue redactada principalmente por el líder conservador y futuro vicepresidente Miguel Antonio Caro, también buscó abolir libertades territoriales e individuales impulsadas por las primeras administraciones liberales. Un ejemplo de lo anterior se puede apreciar en el artículo k, el cual castigaba a cualquier medio de comunicación que atentara contra el Gobierno Central, en especial en época de guerra

(Art. 42), medida que contrasta claramente con el principio de libertad de prensa defendido por los liberales, en especial, a principios del periodo radical. Otro ejemplo es el artículo L, que consagraba que todos los actos legislativos del poder ejecutivo estarían vigentes hasta que la constitución se reemplazara, otorgándole así amplio poder a la rama ejecutiva concentrada ahora en un solo lugar.

En términos formales, la centralización se consagró en el título primero de la Constitución de 1886, el cual estableció que la Nación colombiana es una República unitaria (Art. 1°) donde el Gobierno Nacional es el encargado de dirigir la economía, en lo referente a producción, distribución y consumo, para garantizar una mejor distribución de productos y el bienestar material del país (Art. 32). Igual que la anterior constitución, garantizó la libertad de empresa e iniciativa privada, aunque abrió la posibilidad de acudir a expropiaciones en épocas de guerra (CNC, 1913, p. 139), y que se podían establecer contribuciones, impuestos y gastos especiales (Art. 206). El gobierno central siguió encargado de definir las tarifas al comercio exterior, y se estableció un lapso de seis meses para ajustarlas de acuerdo a los ciclos del comercio exterior (Art. 205). El control sobre los bienes, rentas, derechos y acciones que pertenecían la Unión Colombiana en 1886 pasaron al control del gobierno central, así como las tierras baldías, minas y salinas que estaban a cargo de los antiguos estados federales (Art. 202). También se convirtieron en responsabilidad del ejecutivo en Bogotá las deudas exteriores y del interior, reconocidas hasta ese momento y en el futuro, y los gastos de servicio público, las cuales deberán ser reglamentadas por el congreso (Art. 203). La cabeza del poder ejecutivo era un presidente elegido por las asambleas electorales y estaba encargado de velar por los asuntos fiscales del país y de decidir el tipo de inversiones que se llevarán a cabo en el territorio nacional y nombrar y destituir autoridades regionales limitando la autonomía administrativa regional que caracterizó el periodo anterior.

Bajo la nueva constitución el Congreso de la República¹ expediría el Presupuesto Nacional, así como un Plan de Desarrollo Económi-

¹ El Congreso estaba conformado por un Senado y una Cámara de Representantes. El Senado estaba integrado por tres miembros de cada Departamento, por un periodo de seis años y reelegibles indefinidamente. Para la Cámara se elegía un representante por cada 50.000 habitantes.

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

co y Social para Nación. El congreso también podía decretar rentas nacionales e impuestos extraordinarios de ser necesario, así como fijar la ley, peso y denominación del sistema de medidas y asignar partidas presupuestales para cubrir gastos de la administración. En cuanto a las oficinas de vigilancia y control de las finanzas públicas, la Contraloría General de la República se encargaba de llevar el libro de deuda pública del Estado, determinar la estrategia de unificación de la contabilidad de las entidades descentralizadas y exigir informes a empleados públicos departamentales o municipales sobre las gestiones fiscales (Arts. 59 y 60). Si bien esto muestra que gran parte del proceso de toma de decisiones sobre aspectos tributarios y de ejecución presupuestal se centralizaron en el gobierno de Bogotá, las administraciones regionales conservaron cierta influencia en la administración fiscal local, aunque mucho más limitada que en el periodo anterior. Las oficinas creadas localmente para la administración y vigilancia fiscal bajo la constitución anterior también se mantuvieron. Vale la pena anotar que esta estructura burocrática que se creó y desarrolló durante el periodo federal en el cual se dio la modernización no solo de la estructura tributaria sino de la estructura burocrática para su administración (Kalmanovitz y López, 2019).

La Constitución de 1886 cambió el nombre de los Estados por el de Departamentos², como símbolo de la reducción de la autonomía de sus poderes ejecutivos que quedarían a cargo de un gobernador, que será un agente del gobierno central (Art. 179), y no un presidente elegido por sus habitantes como bajo la anterior constitución. Los delegados a la asamblea constituyente consideraron que los departamentos de Cundinamarca y Panamá fueran sometidos a la autoridad directa del Gobierno para que fueran administrados con leyes especiales³. Los constituyentes argumentaban que al ser Cundinamarca y en particular Bogotá, una región que concentraba un número importante de población total y dentro de ella población de alto ingreso, representara un contra peso al gobierno central si no se

presidente y vicepresidente de la República. Había un elector por cada mil individuos aproximadamente.

² Para debilitar las identidades regionales y la influencia de algunos caudillos regionales, algunos miembros de la asamblea constituyente propusieron cambiar los nombres de los nuevos departamentos, propuesta que al final no prosperó (CNC, 1913) (López, 2021, p. 115).

³ Sin embargo, en las discusiones de este artículo los constituyentes José María Samper, Antonio Cuervo y Jesús Casas Rojas, delegatario de Cundinamarca, sugirieron que solo Panamá estuviera sujeta al código especial (CNC, 1913, p. 410) (López, 2021, p. 115).

sometía a su control directo: “En Bogotá residían a un tiempo los Altos Poderes Federales y los Altos Poderes del Estado Soberano de Cundinamarca; y se ha afirmado que esta doble soberanía en una misma residencia traía consigo dificultades muy graves para la tranquilidad y bienandanza de la República” (CNC, 193, p. 216). Esta particular situación institucional había dejado a la región, y sobre todo a Bogotá, en una encrucijada en la cual no tenía la suficiente autonomía para fijar políticas autónomas de desarrollo urbano, pero por otra parte ser percibida por las otras regiones como beneficiaria tanto del régimen federal como del centralismo regenerador (Suárez, 2020, p. 44-45). Finalmente, solo el departamento de Panamá quedó sujeto al régimen especial.

En las disposiciones transitorias de la nueva constitución se determinaba que las rentas y contribuciones que los antiguos Estados tenían al momento de la expedición de la constitución serían los mismos de los departamentos, mientras el poder legislativo no disponga otra cosa, con excepción de las rentas que el poder ejecutivo destinara al servicio de la Nación (López, 2021). También se establecía en cada región una asamblea departamental cuyos integrantes se escogían en votación popular (un diputado por cada cuarenta mil habitantes) y que se encargaban votar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos del departamento. En este documento se establecían los montos de recaudo de tributos y contribuciones locales y partidas del gasto que se financiaban con este de conformidad a las nuevas leyes. Las asambleas también debían autorizar al gobernador para contraer empréstitos y enajenar bienes en caso de que se necesitara financiar el déficit fiscal local o emprender proyectos de infraestructura (Art. 185).

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

Las asambleas también tenían la facultad de establecer impuestos sobre materia imponible que no estuviera ya grabada por el gobierno nacional, ni superar los límites establecidos por las leyes del gobierno central. Los gravámenes creados por los departamentos tampoco podían recaer sobre mercancías de tránsito por el territorio del respectivo departamento, exceptuando las rentas asociadas a la compensación de servicio prestado al mismo tránsito (art. 180). Los departamentos podrían disponer de estos recursos y de las ganancias obtenidas por el monopolio de la producción de licores, a lo cual se sumaba la posibilidad de establecer impuestos sobre su consumo⁴.

La administración departamental era independiente de la de los municipios que los conformaban, pero se debía coordinar y planificar entre ambas administraciones el desarrollo de la infraestructura local y otras medidas que favorecieran el desarrollo regional (art. 182). Según la constitución, el gobierno nacional debía transferir a los departamentos los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración local y otro monto adicional que sería “invertido a la población” sin especificar exactamente en qué rubros, aunque algunos de estos recursos fueron usados para financiar colegios públicos en el departamento de Cundinamarca (López 2021, p. 116). Igualmente, la Constitución establecía que los bienes y rentas de las entidades territoriales eran de su propiedad exclusiva, prohibiendo su utilización por parte del gobierno central (Art. 183). Los departamentos y municipios, al igual que el gobierno central tenían oficinas de control y vigilancia de las finanzas públicas como las contralorías (Art. 190).

Las atribuciones fiscales de los municipios eran más limitadas, aunque los consejos municipales podían ordenar expedir acuerdos referentes a la administración municipal y votar las ordenanzas expedidas por las Asambleas concernientes a contribuciones y gastos del distrito (Art. 189). La constitución también establecía que mediante la ley se podría catalogar los municipios según población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración, así como determinar asociaciones estratégicas entre municipios para prestación de servicios públicos comunes, algo que se implementaría en el siglo XX (Art. 198). Por su parte, al municipio de Bogotá mantuvo su estatus como capital de la República, y se

⁴ Los constituyentes también discutieron la posibilidad de fijar un gravamen de hasta el 4% sobre el valor de la riqueza inmueble de los habitantes del departamento y derechos de peaje como lo hicieron algunos estados durante el periodo federal, propuesta que no quedó plasmada finalmente en el texto de la Constitución (CNC, 1913, p. 407).

le otorgó una organización como Distrito Especial, sin sujetarse al régimen municipal ordinario (Art. 1999).

El Congreso Nacional, así como las asambleas departamentales o consejos municipales eran los encargados de definir el gasto público. Medidas referentes al desarrollo regional se debían discutir con la comunidad, pero se limitaba la asignación de recursos públicos a organizaciones privadas con la excepción de establecimientos educativos, organizaciones de beneficencia y juntas de acción comunal reconocidas y autorizadas. La Constitución establecía que esos aportes debían ser distribuidos por partes iguales entre departamentos y una cantidad en igual proporción entre municipios.

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

LAS FINANZAS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Durante el periodo federal, cada uno de los nueve estados avanzó en la organización administrativa de los fiscos locales más de lo que lo habían hecho en años anteriores, facilitando la modernización de los impuestos y contribuciones, el aumento del recaudo y la capacidad de ofrecer bienes públicos a nivel local. Si bien la Constitución de 1886 introdujo importantes reformas en el cobro de impuestos y asignaciones de partidas presupuestarias, su implementación no fue inmediata. La ruptura con el orden federal previo se caracterizó también por la constante tensión existente entre los departamentos y el Estado central como producto de la centralización de algunas rentas y gastos que anteriormente se constituían en la base de los ingresos de los Estados federales, a cambio de lo cual los nuevos departamentos obtenían alguna participación en distintos rubros de recaudo. Este fenómeno configuró una estructura impositiva altamente variable por lo menos hasta 1930.

La implementación de las reformas fiscales introducidas en la constitución de 1886 requirió de una serie de reformas como la ley 48 de 1887, que transfirió al estado central el cobro de los impues-

tos de las salinas marítimas, de timbre y papel sellado, de degüello y los que recaían sobre las minas. A cambio, los departamentos debían empezar a cobrar el 4‰ sobre bienes inmuebles, establecer el impuesto de licores y recibir una transferencia por parte del gobierno central que correspondía al 25% del recargo a los cobros aduaneros. A esto se le sumó la prohibición para establecer nuevos impuestos por parte de las asambleas a partir de 1888 sin previa autorización del Congreso, quien decidía en última instancia con base en un informe detallado de la necesidad y conveniencia del nuevo gravamen, documento que debía ser enviado por cada gobernador, como lo estipulaba la Ley 149 de 1888. En la década de 1890, los ingresos por el sacrificio de ganado regresaron al gobierno central y en 1892 los impuestos sobre cigarrillos fueron asignados también al gobierno central.

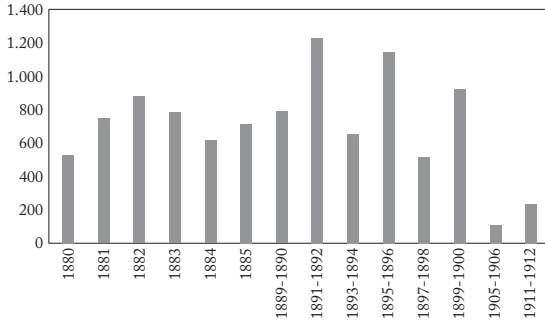
La centralización de estas rentas y la inestabilidad en las reglas de juego fiscales generaron molestias en los gobiernos locales que vieron menguada su autonomía presupuestal, razón por la cual en 1896 devolvió el degüello a los departamentos y se eliminó la participación en las aduanas (Sánchez, 1898). El gobierno central también intentó limitar los cobros sobre contribución directa, pieza clave del andamiaje presupuestario de los antiguos estados federales, además de apropiarse de una tercera parte de su recaudo (Camacho, 1890). Por su parte, el impuesto a los licores que había sido un recaudo importante para los estados durante la época federal fue administrado por arriendo o administración directa. Así las cosas, las principales rentas que sostenía los ingresos de los gobiernos regionales se vio debilitado tras constantes cambios institucionales, así como por las guerras civiles de 1895 y 1899.

A pesar de estos cambios nominales, durante el periodo 1888-1906 el registro contable de los impuestos y contribuciones mantuvo partidas similares a las usadas en el periodo federal. La contabilidad de ingresos se organizó en cuatro rubros: rentas generales (impuestos directos, participación en las aduanas nacionales, licores, juegos de azar y peajes), créditos activos de vigencias expiradas (deudas de vigencias anteriores e ingreso pagado por la compañía que administraba el transporte en Bogotá), rentas especiales (peajes, degüello e instrucción pública) y rentas de beneficencia correspondientes a la Junta General de Beneficencia creada en 1869 (ver Anexo 2). A pesar de la gran variedad de tributos, rentas y contribuciones, entre 1880 y 1885 las principales fuentes de ingreso del Estado de Cundinamarca fueron: contribuciones directas (10%), degüello (12%) peajes (40%)

e instrucción pública (11%). Entre 1889 y 1906 se eliminó un gran número de rentas, pero se mantuvo un impuesto directo sobre los inmuebles del 3,5 ‰, cuyo recaudo ascendió al 15% del total, así como la participación en las rentas de aduanas nacionales que le correspondían al departamento (el 10% del recaudo), el fortalecimiento de la renta destinada a la beneficencia de Cundinamarca (el 13%) y la aparición del impuesto que gravaba la producción y venta de licores de caña (que recaudó el 29% del total). En 1911 se profundizó la tendencia a reducir el número de contribuciones (11 en total), entre las cuales se destacan la renta de degüello (el 22%), anotación y registro (el 4%) y el impuesto de licores destilados (el 27%), que se convirtió en la principal fuente de ingreso no solo de Cundinamarca sino de los demás departamentos que tenían este tipo de producción (Ver cuadro A2).

Entre 1880 y 1885 el recaudo fiscal de Cundinamarca en términos reales tuvo ligeras variaciones año a año. Son escasos los datos fiscales en los años posteriores de la guerra (1886-1889) tanto para el gobierno central como para los departamentos, aunque se puede inferir que la guerra de 1885 y el proceso de transición política que se dio a partir de ese año tuvieron un impacto negativo en las finanzas públicas tanto del gobierno central (Junguito, 2010, p. 92) como de las regiones. Si bien hay un pequeño aumento tanto del recaudo y el gasto de 1889-1890 en comparación con el último dato disponible de 1885 para el Estado de Cundinamarca, entre 1891 y 1900 la volatilidad del recaudo fue más pronunciada debido a la inestabilidad en las reglas de juego fiscales. La falta de información para el periodo 1900 a 1905 impide conocer en detalle los efectos de la guerra de los Mil Días (1899-1902) en las finanzas públicas locales, pero en el periodo 1905-1912 se aprecia una drástica caída en el recaudo en comparación con los ingresos de 1900 (gráfica 1). Entre 1904 y 1909, el gobierno de Rafael Reyes buscó aumentar el recaudo fiscal y centralizar recursos con el fin de emprender las obras de reconstrucción en la posguerra. Dentro de estas medidas se encuentra el Decreto Legislativo de marzo de 1905 y la ley 61 del mismo año, reglamentación que redirigía ciertas rentas locales hacía el fisco nacional, despojando a los departamentos de importantes fuentes de ingreso y dejándoles una participación sobre el excedente producido por algunas contribuciones tales como la fabricación de tabaco, fósforos y aguardientes. Esta legislación fue un primer paso en la consolidación de la centralización fiscal y la estabilidad económica y de las finanzas públicas que vendría después de la guerra.

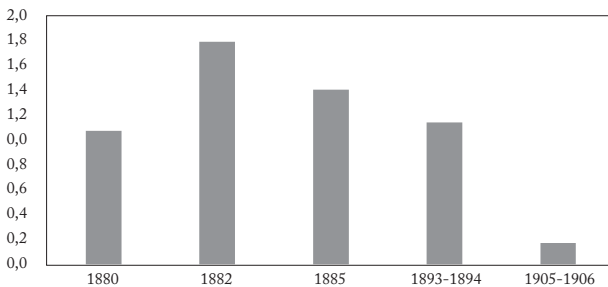
Gráfica 1
Cundinamarca: contribuciones 1880-1912
 (Miles de pesos de 1880)



Fuente: cuadro A1.

La población de Cundinamarca creció en cerca del 1% anual, de 476.160 habitantes en 1880 a 631.000 en 1912 (Flórez y Romero, 2010) y siendo una de las regiones que mayor crecimiento poblacional experimentó a lo largo del siglo XIX, producto de la migración, las mejoras en la provisión de salud y hospitales (Mejía, 2000) y el desarrollo de la economía cafetera. El recaudo por habitante pasó de cerca de 1,1 pesos en 1880 a 1,8 en 1882 y a partir de ese año fue decreciente hasta 1906 (gráfica 2).

Gráfica 2
Cundinamarca: recaudo por habitante, 1880-1906
 (Pesos de 1880)

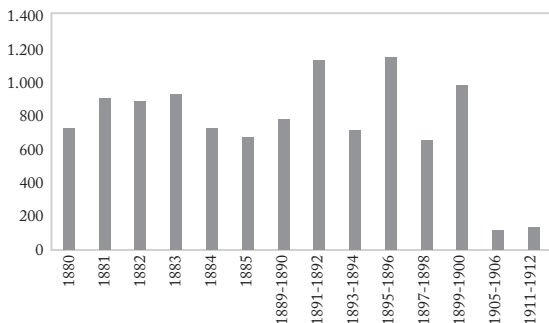


Fuente: cuadro A1.

El registro del gasto público mantuvo prácticamente la misma estructura del periodo federal. Entre 1880 y 1883 los montos de gasto se mantuvieron relativamente estables en términos reales, con una tendencia a la reducción entre 1883 y 1885. Entre 1899 y 1899 los montos son variables con una fuerte caída entre 1905 y 1912 como

consecuencia de la fuerte centralización llevada a cabo por el gobierno de Rafael Reyes (gráfica 3).

Gráfica 3
Cundinamarca: gasto público, 1880-1912
(Miles de pesos de 1880)



Fuente: cuadro A1.

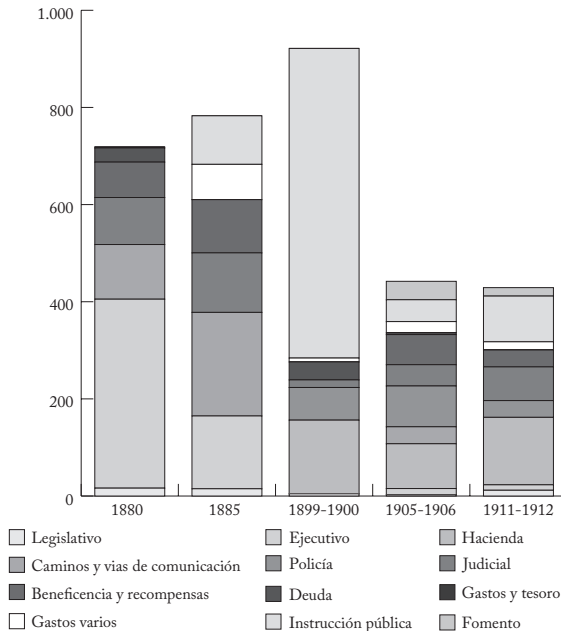
Hacia 1880, la rama ejecutiva del gobierno cundinamarqués constaba de tres oficinas: la secretaría de gobierno, de fomento y del tesoro. La Secretaría de Gobierno se encargaba de la administración del Estado, la justicia, defensa del territorio, policía y religión, mientras que la Secretaría de Fomento fue responsable de la educación pública, carreteras y trabajos públicos, correos y asuntos de beneficencia. La Secretaría del Tesoro estaba encargada de las estadísticas del Estado, la administración del recaudo de impuestos y la ejecución del gasto público y la contabilidad fiscal mediante la dirección de Contaduría General. Por su parte, la rama legislativa estuvo compuesta por representantes de todas las regiones del Estado y sus gastos fueron pagados por el ejecutivo. El gasto público se contabilizaba en nueve departamentos: legislativo, ejecutivo (que incluía los gastos de las oficinas de hacienda pública), judicial, beneficencia y recompensas, deuda pública, gastos varios del tesoro, vías de comunicación, instrucción pública y gastos varios.

Entre 1880 y 1885 el gasto se concentró en el funcionamiento del ejecutivo y la justicia local, aunque también hay una importante concentración en partidas asociadas a la inversión en caminos y vías de comunicación, así como en beneficencia y el pago de recompensas a excombatientes (gráfica 4), sobre todo de la guerra de 1876⁵. Con

⁵ El Estado de Cundinamarca fue un escenario importante de guerras, especialmente con la participación de las guerrillas de Mochuelos y Guasca, ver Ortiz (2004).

la Constitución de 1886 (Título XX) se establecía que en los asuntos de “organización política, policía, fomento, beneficencia e instrucción pública, y en los negociados de competencia exclusiva de los Departamentos, regirán las leyes del respectivo extinguido Estado, hasta tanto que el Consejo Nacional o el Congreso o las respectivas Asambleas, determinen lo conveniente”. Las reformas vinieron hacia 1891 con el traslado en de los rubros correspondientes a la administración de impuestos del Departamento Ejecutivo al recién creado Departamento de Hacienda y la creación del Departamento de Fomento en 1905 con el fin de administrar los recursos destinados al gasto local de reconstrucción después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902). Entre 1905 y 1912 se mantiene la importancia relativa de los recursos asignados a las partidas para financiar el funcionamiento del gobierno y la justicia locales, aunque aumenta el gasto asociado al funcionamiento de la policía, el fomento y la instrucción pública (gráfica 4). El gasto local en vías de comunicación cae, dado que este pasa a ser responsabilidad del gobierno central sobre todo después de la Guerra de los Mil Días (Kalmanovitz, 2022).

Gráfica 4
Departamentos del gasto, 1880-1912
(Miles de pesos de 1880)

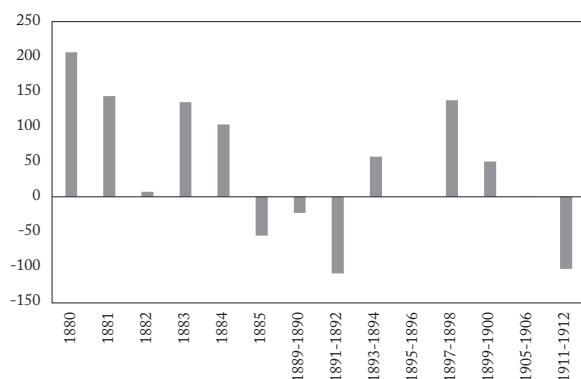


Fuente: cuadro A3.

Tanto la cámara de diputados de Cundinamarca como el consejo de Bogotá fueron ganando cierta autonomía fiscal para financiar la infraestructura local como el acueducto y las redes de energía eléctrica en la capital. Ya para 1915 se extendió a todos los municipios del país la autonomía alcanzada por Bogotá, cuando ya el régimen se había democratizado relativamente a partir del quinquenio de Rafael Reyes (1904-1909) y de las reformas constitucionales que introdujo el republicanismo en 1910 (Kalmanovitz, 2022).

Las finanzas públicas locales reflejaron la inestabilidad de la legislación fiscal y la situación deficitaria del gobierno central. Entre 1880 y 1885 el déficit fue decreciente (gráfica 5) y entre 1889 y 1912 fue variable con unos pocos años de superávit (1892 y 1912).

Gráfica 5
Cundinamarca: déficit fiscal, 1880-1912
(Miles de pesos de 1880)



Fuente: cuadro A1.

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

En cada contexto regional la aplicación normativa sufrió modificaciones adaptándose al complejo proceso de negociación política del centro con las regiones, a la dinámica de las guerras y a la constante variación territorial. La estabilidad solo fue posible después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y durante el gobierno de Rafael

Reyes, como consecuencia de la promulgación del Decreto Legislativo de marzo de 1905 y la ley 61 del mismo año, reglamentación que redirigía ciertas rentas locales hacia el fisco nacional. Estas medidas significaron un paso definitivo en el proceso de recentralización fiscal, despojando a los departamentos de importantes fuentes de ingreso y dejándoles una participación de tan solo el 25% sobre el excedente producido por algunas contribuciones tales como la fabricación de tabaco, fósforos y aguardientes.

FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL, CRISIS ECONÓMICA Y RECENTRALIZACIÓN

El recaudo fiscal del gobierno central pasó de 4,9 millones de pesos en 1880 a 6,2 millones en 1885, año en que se empieza a apreciar el impacto de la guerra en las finanzas públicas (Junguito, 2010, p. 92). La incertidumbre política y el deterioro de las condiciones de seguridad dificultaron el cobro y el pago de impuestos, a lo que se sumó el aumento del gasto militar. Entre las medidas que el gobierno central adoptó para enfrentar la precaria situación fiscal de ese año se encuentran el incremento del 25% de la tarifa de aduana (Decreto 693 del 17 de octubre) y la reducción de recursos que el gobierno central transfería a algunos estados, como las subvenciones para el ferrocarril de Antioquia y la ferrería de Samacá (Park, 1985, p 204). La información fiscal del gobierno central es fragmentaria para el periodo 1886-1898, pero a juzgar por el recaudo de este último año, 3,8 millones de pesos, y el aumento de la deuda interna y externa en ese periodo, la situación fiscal durante los primeros años de la Regeneración fue complicada.

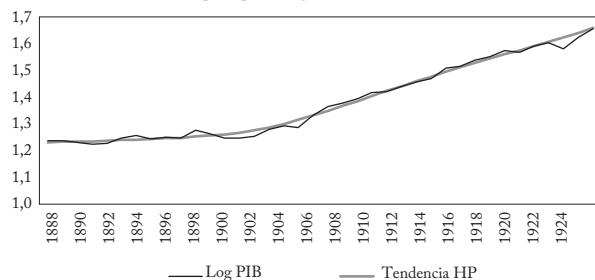
Con el triunfo militar del gobierno central sobre los liberales y la expedición de la constitución de 1886, el gobierno central empezó a implementar las primeras medidas hacia la centralización de rentas y el mayor control sobre las partidas de gasto que antes se ejecutaban desde los estados federales. Los ingresos centralizados inicialmente fueron el degüello, timbre nacional y papel sellado, mientras que por el lado del gasto se centralizaron los gastos fuerza pública, educación, y gastos de funcionamiento de la justicia y los ejecutivos locales (López, 2021).

A pesar del deterioro de las finanzas públicas, los pocos datos disponibles sobre el comportamiento de la economía en general y de la producción agregada muestran un relativo buen desempeño. La guerra de tuvo un impacto fuerte en la producción agregada que se

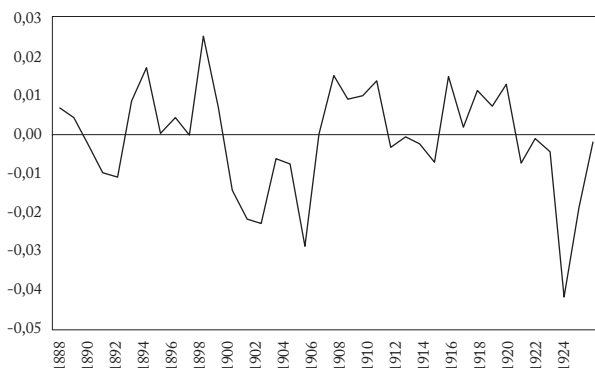
contrajo en cerca del 3,7% anual entre 1885 y 1888 (Kalmanovitz y López, 2010), sin embargo, el producto fue ligera superior a su potencial entre 1888 y 1890 y después entre 1894 y 1899⁶ (gráfica 6).

Gráfica 6
Producción agregada y brecha del producto, 1888-1925
(Millones de pesos de 1975)

a) Producción agregada y tendencia



b) Brecha del producto



Fuente: De Corso (2018), cálculos propios (ver Anexo 3).

Este comportamiento de la economía en su conjunto estuvo impulsado por el buen comportamiento del sector externo que a su vez era la principal fuente de ingresos del gobierno central. Si bien hay una

⁶ Un ejercicio similar aplicado a la serie de Kalmanovitz y López (2009) muestra que la producción agregada fue superior a su potencial en el período 1880-1883 (aunque en 1882 empezó a acercarse a su potencial de largo plazo) y entre 1898 y 1899, año a partir del cual la producción se acerca a su nivel de largo plazo. Ambos análisis coinciden en los profundos efectos de la Guerra de los Mil Días en el producto, pero la serie de De Corso (2018) muestra impacto mucho más pronunciado.

caída de las exportaciones entre 1882 y 1891, se apreciaba una fuerte recuperación en ese año impulsada por el buen comportamiento de las exportaciones de oro, café y tabaco que fueron los principales productos exportados en ese periodo (Ocampo 2010, p. 204).

Entre 1888 y 1910 el café representó en promedio el 40% de las exportaciones colombianas lo atrajo la atención de los gobiernos regeneradores por su potencial atractivo fiscal. En el periodo 1882-1894 el precio internacional del grano fue creciente (pasando de cerca de 2,3 dólares en 1882 a casi 4,5 en 1892, el precio más alto en el periodo 1880-1910), así como los volúmenes exportados (cerca de 500 mil sacos exportados en 1895; según Palacios, 2002), comportamiento en el cual el gobierno de Miguel Antonio Caro encontró una fuente fiscal para enfrentar la crisis económica originada por la guerra de 1895. Esta medida minaría el apoyo que el gobierno central recibía de los productores conservadores cundinamarqueses (Kalmanovitz, 2000), región cuya economía cafetera tuvo importantes avances en este periodo: la producción pasó de 40 mil sacos en 1890 a 200 mil en 1900 (Ocampo, 1984).

El recaudo de impuestos al comercio exterior y el endeudamiento externo e interno fueron fuentes de ingreso fiscal que los distintos gobiernos de la regeneración prefirieron sobre la centralización de las rentas de los antiguos estados federales. El recaudo de aduana pasó del 67% en el periodo 1886-1890 al 83% en 1896-1900 (cuadro 1) profundizando las variaciones de las finanzas públicas a los vaivenes del comercio exterior, comportamiento criticado años después por Esteban Jaramillo (Jaramillo, 1918) y que sería una de sus motivaciones para introducir el impuesto de renta en 1918.

Cuadro 1
Recaudo de aduana
(Proporción del recaudo total)

	Recaudo de aduana
1876-1880	62
1880-1885	67
1886-1890	67
1890-1895	71
1896-1900	83

Fuente: Melo, 1989

En general, la centralización fiscal tuvo mayor impacto en el aumento de las obligaciones del gobierno central que en los ingresos. En 1892, el secretario de hacienda Marcelino Arango mostró en sus Memorias que mientras las rentas centralizadas ascendían a 3 millones de pesos,

los gastos que antes estaban a cargo de los estados sumaban 3,7 millones sin considerar el mayor gasto en fuerza pública, jueces, correos y telégrafos que estimaba en unos 2 millones (Junguito, 2010, p. 93).

La situación fiscal del gobierno nacional cambió con las medidas tomadas por el gobierno de Rafael Reyes con el fin de financiar las obras de reconstrucción después de la Guerra de los Mil Días, iniciada en octubre de 1899. Los combates que se concentraron principalmente en la región andina al norte de Cundinamarca y algunos enfrentamientos en la región caribe y Panamá (Meisel y Romero, 2017, p. 4). Aunque no hay certeza sobre la pérdida de vidas humanas, la cifra más citada en la literatura es de 100.000 víctimas, aunque las estimaciones van de 150.000 personas (un 4% de la población total) a 38.724, el 1% de la población (Meisel y Romero, 2017, p. 2). La contracción del PIB per cápita pudo ser del orden del 2% en promedio entre 1899 y 1901 (De Corso, 2018) y solo en 1906 durante la administración de Rafael Reyes se pudo recuperar el valor de ingreso por habitante que se tenía al iniciar la guerra. Es en este contexto de profunda crisis económica que las políticas tomadas por el gobierno central profundizan definitivamente la política de recentralización fiscal y política con importantes efectos en las finanzas regionales de Cundinamarca.

Si bien las medidas de reactivación económica habían iniciado en 1903 con la reorganización del sistema monetario mediante la expedición de la Ley 33 de ese año, la administración Reyes emprendió un programa de mejora y construcción de vías de comunicación y de ferrocarriles, así como la navegación por el Río Magdalena a partir de 1904 (Rivas, 1910, p. 555). Para financiar este gasto el gobierno obtuvo recursos fiscales mediante el fortalecimiento de la centralización fiscal emprendido en la Constitución de 1886 y el aumento de los derechos de aduana que tradicionalmente habían financiado el gasto del gobierno central. En cuanto al primer conjunto de medidas, los departamentos fueron obligados a transferirle al gobierno central las rentas de licores, degüello y tabaco al tiempo que les reconocía una participación sobre las mismas (Tovar, 1989, p. 38). Los derechos de aduana aumentaron en un 70% lo cual tuvo el doble efecto de aumentar el ingreso fiscal y proteger y promover la producción doméstica de la competencia externa dado que se redujeron los derechos para la importación de maquinaria, materias primas industriales y fertilizantes (Tovar, 1989, p. 38). Estas medidas de intervención del estado en la economía también incluyeron el otorgamiento de subvenciones directas, privilegios comerciales e incentivos tributarios que favorecieron el establecimiento de industrias textiles, de alimentos, vidrios

y papel en ciudades como Bogotá y Medellín. También incluyeron la promoción del cultivo de algodón, caña de azúcar y productos agrícolas de exportación como el café, tabaco y caucho (Tovar, 1989, p. 39).

Las medidas fiscales duplicaron los ingresos del gobierno central (Tovar, 1989, p. 38), y el tamaño del gobierno aumentó en un 2% cuando el recaudo como proporción del PIB pasó del 7% en 1904 al 9% en 1908, en detrimento de finanzas locales como las del departamento de Cundinamarca. El gobierno destinó estos recursos a la ampliación de la red ferroviaria que se extendió en un 50% y dio un impulso sustancial al desarrollo económico en general, a la interconexión de la economía local y, sobre todo, facilitó la economía exportadora (Tovar, 1989, p. 39). Las acusaciones de corrupción en el otorgamiento de estos subsidios y concesiones, así como la inconformidad de algunos importadores por el aumento de las tarifas debilitaron el mandato de Reyes quien renunció a la presidencia en 1909.

El gobierno de Reyes representó un paso fundamental en la consolidación, centralización y estabilidad de las finanzas públicas en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, las tensiones con las regiones y las élites nacionales surgieron posteriormente con la creación de impuestos a bienes suntuarios entre 1914 y 1917, la consolidación del impuesto de renta en 1918 y el otorgamiento de plenas facultades a las asambleas departamentales para procurar ingresos vía empréstitos, con base en la ley 71 de 1916 (Junguito, 2007). Los pormenores de este lento proceso de centralización y de tensiones políticas por la cesión de rentas que antiguamente iban a las arcas de los estados federales configuraron una estructura impositiva cambiante, fenómeno que tuvo matices y dinámicas diferentes en cada región dependiendo de las características económicas y políticas propias de cada una de ellas.

CONCLUSIONES

A pesar de los cambios en el gobierno central, la transición al estado fiscal centralista no fue inmediata en el departamento de Cundinamarca durante el periodo de la Regeneración. Los ingresos fiscales y el gasto público aumentaron proporcionalmente a los ingresos y gastos centrales (López, 2021). La burocracia y la contabilidad cambiaron poco y la legislatura local siguió autorizando el cobro de impuestos directos y de degüello, así como la creación de subsidios para mantener algunas escuelas públicas, hospitales y lazaretos. Una vez se centralizó el poder en 1886, el gobierno nacional central se hizo cargo principalmente de gastos creados a nivel descentralizado,

pero no tanto de los ingresos. Esta situación profundizó el déficit a nivel central el cual fue atendido con los ingresos provenientes de las aduanas (como tradicionalmente se venía haciendo desde el periodo federal) y con deuda externa e interna. En el caso de Cundinamarca se puede apreciar una reducción en el número de contribuciones que recaudaba de manera autónoma y una concentración del recaudo en el impuesto de degüello y licores de caña que a la postre se convertiría en la principal fuente de ingresos de los departamentos que tenían este tipo de producción.

Si bien la economía colombiana experimentó un buen comportamiento de su comercio exterior, en particular durante los inicios de la producción y exportación de café a principios de la década de 1890, las cruentas consecuencias de la Guerra de los Mil días tuvieron un fuerte impacto en términos de vidas, comercio interno y externo, destrucción de propiedad y, en general, en la producción agregada. Con el propósito de reactivar la economía después de la guerra, la administración de Rafael Reyes adoptó una serie de medidas fiscales con el fin de incrementar los ingresos del estado central para cubrir el déficit fiscal, fomentar la industria local y emprender las obras de reconstrucción de caminos e infraestructura pública sobre todo a partir de 1905. Dentro de estas medidas se destacan la centralización de los sistemas de cobro y la nacionalización de las rentas de licores, degüello y tabaco, quedando la nación comprometida a reconocerles a los departamentos una participación por lo recaudado por concepto de tales rentas, lo cual debilitaron las finanzas públicas locales y profundizaron el proceso de centralización administrativa y política. La crisis económica se convirtió en el detonante que perturbó definitivamente la estructura fiscal descentralizada que no había sido abolida definitivamente con la transición política iniciada en 1886.

En el contexto latinoamericano, los procesos de descentralización fueron más comunes que la centralización de las finanzas públicas. En el caso colombiano se puede apreciar que la descentralización iniciada en 1863 les permitió a las regiones modernizar las finanzas públicas heredadas del periodo español y la administración pública a nivel local, dando un paso importante en la construcción de estado a nivel local, y Cundinamarca no fue ajena a ese proceso. Esas permanencias fiscales y los debates sobre centralización y descentralización marcarían el devenir de la administración fiscal a lo largo del siglo XX, sobre todo en la década de 1990 cuando la Constitución de 1991 buscó, nuevamente, introducir un orden político y fiscal descentralizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES PRIMARIAS

- Camacho, J. (1890). *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*. Ibagué: Imprenta del Departamento.
- Departamento de Cundinamarca. *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1888-1912*.
- Estado de Cundinamarca. *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1880, 1881, 1882, 1883, 1884, 1886*.
- República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia 1886*, [<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>].
- CNC. (1913). Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo Nacional Constituyente. Bogotá; Librería Americana, [<http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>].
- República de Colombia. Ley 149 de 1888.
- República de Colombia. Decreto Legislativo de marzo de 1905.
- República de Colombia. Ley 61 de 1905.
- Sánchez, S (1898). *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*. Ibagué: Imprenta del Departamento.

FUENTES SECUNDARIAS

- Cruz, E. (2011). El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886). *Historia Crítica*, 40, 104-127.
- Deas, M. (1980). Los problemas fiscales en Colombia, durante el siglo XIX. En J. A. Ocampo (comp.), *Ensayos sobre historia económica colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.
- De Corso, G. (2018). Crecimiento económico colombiano de 1888 a 2013. Una nueva serie del producto interno bruto. *Revista de Economía Institucional*, 21(40), 259-289.
- Díaz, S. B. (1997). Finanzas públicas del gobierno central en Colombia 1905-1925. *Historia Crítica*, 14, 59-79.
- Fonseca, M. y E. López. (2019). Las finanzas públicas de Estado de Cundinamarca 1850-1886. En S. Kalmanovitz y E. López (eds.), *Las cuentas del federalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Utadeo y Universidad Externado de Colombia.
- Flórez, C. E y Romero, O. L. (2010). La demografía de Colombia en el siglo XIX. En A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.), *La economía colombiana del siglo XIX* (pp. 375-418). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo, E. (1918). *La reforma tributaria en Colombia: un problema fiscal y social*. Nueva York: Lisiagri Press.
- Junguito, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.), *La economía colombiana del siglo XIX* (pp. 41-136). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Junguito, R. y Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En J. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (pp. 239-312). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Kalmanovitz, S. (2001). Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado. En R. Sierra (ed.), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época* (pp. 189-221). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, S. (2022). Las cuentas fiscales del centralismo en Colombia, 1880-1930. *Revista de Economía Institucional*, 24(47), 3-56.
- Kalmanovitz, S. y E. López (2006). *La agricultura colombiana en el Siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2010). Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, 1850-1886. *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 199-228.
- Kalmanovitz S. y E. López. (2009). *Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Kerguelén M., R. (2014). Political discourses, territorial configuration and taxation: Conflicts in Antioquia and Cauca, Colombia (1850-1899), tesis de doctorado, University of California, San Diego.
- López, E. (2021). Descentralización administrativa en la república unitaria: La experiencia de Cundinamarca, Colombia 1872-1910. *Iuris Tantum*, 35(33), 99-124.
- López, J. (2021). *Recentralisation in Colombia*. Cham, SUI: Palgrave Macmillan.
- Meisel, A. y Romero, J. E. (2017). La mortalidad de la Guerra de los Mil Días, 1899-1902. *Cuadernos de Historia Económica* 43.
- Mejía P., G. R. (2000). *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Melo, J. O. (1989). Del federalismo a la constitución de 1886. En A. Tirado (ed.), *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Melo, J. O. (2016). Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899). En Ocampo, J. A. (ed.), *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Monroy, C. L. (2010). De Federalismo a Regeneración. El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos, Boyacá 1886-1903. *HISTORELo Revista de Historia Regional y Local*, 4(7), 218-238.
- Ocampo, J. A. (1984). *Colombia y la Economía Mundial, 1830-1910*, Ed. Siglo XXI. Bogotá, Fedesarrollo.
- Ocampo, J. A. (2010). El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX. En A. Meisel y M. T. Ramírez, M. (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 201-243). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, L. J. (2004). *Fusiles y plegarias, guerra de guerrillas en Cundinamarca, Boyacá y Santander, 1876-1877*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Park, J. (1985). *Rafael Núñez and the politics of Colombian regionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Rivas, J. M. (1910). *Páginas de la historia de Colombia 1810 a 1910*. Bogotá: Imprenta Moderna.
- Safford, F. y Palacios, M. (2002). *Colombia. Fragmented land, divided society*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

Suárez M., A. (2020). *Bogotá en la lógica de la Regeneración (1886-1910): el municipio en el Estado forjado por el movimiento regenerador*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Tovar, B. (1984). *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

Urrutia M., M. (2007). *Precios y salarios urbanos en el siglo XIX*. Bogotá: CEDE.

ANEXOS

Cuadro A1

Ingreso y gasto fiscal de Cundinamarca, 1880-1912 (Pesos de 1880)

	Ingreso	Gasto	Balance	Ingreso real (1880=100)	Gasto real (1880=100)	Balance real (1880=100)	Población	Ingreso fiscal por habitante
1880	512190,75	718620,7	-206429,95	512190,75	718620,7	206429,95	476160	1,07566917
1881	940122,35	1119849,05	-179726,7	751583,851	895266,942	143683,091		
1882	1083356	1092384	-9028	878008,406	885325,17	7316,76373	489751	1,79276492
1883	1013845	1187661	-173816	786709,9	921585,317	134875,418		
1884	749618	875680	-126062	614463,128	717796,36	103333,232		
1885	848138	782834	65304	718972,352	663613,707	-55358,645	510868	1,40735411
1889-1890	1608000	1561256	46744	792196,39	769167,517	-23028,873		
1891-1892	2381000	2169680	211320	1231173,22	1121903,37	-109269,86		
1893-1894	1700045,75	1849335,57	-149289,82	652968,13	710308,643	57340,5125	571739	1,14207313
1895-1896	3744277	3744277	0	1149321,09	1149321,09	0		
1897-1898	1706836,05	2163060,6	-456224,55	516294,417	654296,065	138001,648		
1899-1900	2982167	3144297	-162130	925905,635	976243,889	50338,2542		
1905-1906	441684,6	442046,6	-362	107321,31	107409,269	87,9594041	631000	0,17008132
1911-1912	768965,22	429049,6	339915,62	233195,823	130113,264	-103082,56		

Fuente: *Ingreso y gasto fiscal*: 1880-1886: Estado de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; 1889-1890: Camacho (1890); 1890; 1891-1896: Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; 1897-1898: Sánchez (1898); 1899-1912: Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; Precios: Urrutia (2007); Población: Flórez y Romero (2010), complementada con las tasas de crecimiento intercensal calculadas por el autor.

Cuadro A2

Recaudo promedio por contribución 1880-1912 (Porcentaje)

	1880-1885		1889-1906		1911-1912
Rentas generales		Rentas generales		Rentas generales	
Contribuciones directas	9,3	Impuesto directo (3½%)**	0,7	Licores	26,5
Impuesto de consumo	1,3	Intereses de demora y aprovechamientos	29,0	Degüello	21,9
Impuesto de timbre (papel sellado)	3,6	Impuesto de licores destilados (impuesto sobre producción y venta de aguardiente de caña)***	0,0	Aprovechamientos	0,2
Derechos de degüello	10,6	Reintegros y alcances	3,6	Alcances y reintegros	0,0
Impuesto de registro (y anotación)	2,1	Impuesto de registro y anotación (la parte de rentas comunes) (2,7	Catastro	0,5
Sobre algunos pasos de río	0,0	Mitad del Impuesto de degüello	0,5	Rentas por cobrar	1,3
Acciones del estado en empresas	0,1	Impuesto de patentes	5,3	Ingresos varios	0,3
Aprovechamientos	0,1	Impuesto de pisadura (siempre que hubiere autorización legal)	9,7	Rentas especiales	
Impuestos sobre miel panela, azúcar	3,3	Participación de las rentas de Aduanas	0,5	Anotación y registro	4,8

	1880-1885		1889-1906		1911-1912
Impuesto sobre licores extranjeros	0,5	Contingente que el gob. nal. da al Departamento para que haga por comisión los gastos del Panóptico	0,0	Bienes de instrucción pública	0,2
Contingente para el aseo de Bogotá	0,1	Impuesto sobre producción y venta de aguardiente de caña. Saldo disponible para esta vigencia, procedente del valor del remate adjudicado al señor D. Luis Nieto	0,9	Depósito del gobierno nacional	0,1
Contingente de caminos	0,3	Impuesto sobre introducción de licores destilados embriagantes.	0,1	Créditos activos	
Impuesto sobre bebidas embriagantes	0,8	Producto del impuesto sobre el alcohol sin desinfectar	0,0	Valor de los que figuran en el presupuesto, cuyo total equivale a superávit, por haberse prescindido de ellos al calcular el presupuesto de gastos	44,2
Intereses de mora	0,1	Cuota del Gobierno Nacional para gastos judiciales	0,0	Total	100,0
Auxilio del gobierno nacional para el panóptico	0,4	Pasaje de ríos	3,0		
Intereses de demora	0,0	Impuestos de juegos	0,4		
Impuesto de patentes	0,0	Créditos activos de vigencias espiradas			
Impuesto de consumo sobre mercancías extranjeras	0,3	Lo que se quedó debiendo por Impuesto directo atrasado (aproximación)	0,2		
Rentas de aplicación especial		Impuesto sobre tabaco (cálculo aproximado de lo que producirá esta renta)	0,6		
Peajes que cobran las juntas de caminos	37,4	Ferrocarril de la Sabana	0,0		
Consumo de mercancías extranjeras	1,92	Tranvía de Bogotá: suma que debe pagar la Compañía al Departamento	0,0		
Venta de sal (participación del Estado en la renta de salinas)	1,82	Utilidades que puedan corresponder al departamento en la exploración de esta empresa en el bienio actual y en el próximo	0,0		
Mitad del impuesto de registro y anotación	1,01	Rentas especiales			
Impuesto de beneficencia	2,1	Peajes que serán recaudados bajo la inmediata inspección de las respectivas juntas administradoras de los caminos	2,4		
Instrucción pública	11,2	Mitad de la renta de degüello	0,7		
Rentas del Lazareto (de Agua de Dios)	3,0	Mitad del impuesto directo que corresponde a Instrucción Pública	6,5		
Rentas del Hospital de Caridad	1,1	Rentas de instrucción pública	0,0		
Donaciones voluntarias	0,0	Rentas de beneficencia			
Rentas del Hospicio de Bogotá	1,3	Junta General de Beneficencia*	13,3		

	1880- 1885	Total	1889- 1906	1911- 1912
Donaciones Hospicio de Bogotá	0,5		100,0	
Impuesto sobre sitios de juego	0,0			
Renta de los asilos de indigentes (y casa de locos)	2,2			
Donaciones voluntarias asilos	0,0			
Renta del hospital San Juan de Dios	1,5			
Derechos sobre las casas y sitios de juego	0,2			
Crédito activo a cargo de la extinguida compañía del ferrocarril del Norte	0,5			
Total	100,00			

Fuente: *Ingreso y gasto fiscal*: 1880-1886: Estado de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; 1889-1890: Camacho (1890); 1890; 1891-1896: Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; 1897-1898: Sánchez (1898); 1899-1912: Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*.

Cuadro A3 Recaudo por departamento del gasto (Pesos y porcentajes)

Departamento del gasto	Pesos					
	1880	1885	1895-1896	1899-1900	1905-1906	1911-1912
Legislativo	16.256,0	14.950,0	14.553,0	4.633,0	2.731,0	11.902,0
Ejecutivo	388.998,4	149.904,0	0	0	12.696,0	11.199,6
Hacienda	0	0	0	151.640,0	92.216,0	138.896,0
Caminos y vías de comunicación	112.510,5	213.200,0	1.248.000,0	0	34.932,0	0
Policía	0	0	535.848,0	67.200,0	84.024,0	34.490,4
Judicial	96.810,0	122.545,0	0	15.600,0	43.784,0	69.363,0
Beneficencia y recompensas	72.885,8	109.600,0	448.000,0	0	62.000,0	34.800,0
Deuda	29.160,0	0	104.880,1	37.000,0	3.736,0	0
Gastos y tesoro	2.000,0	0	0	0	0	0
Gastos varios	0	72.660,0	476.895,9	8.000,0	23.002,0	16.851,0
Instrucción pública	0	99.975,0	608.440,0	637.450,0	44.985,6	94.162,0
Fomento	0	0	0	0	37.940,0	17.382,0
Total	718.620,7	782.834,0	3.436.617,0	921.523,0	442.046,6	429.049,6-
Departamento del gasto	Porcentaje					
	1880	1885	1895-1896	1899-1900	1905-1906	1911-1912
Legislativo	2,3	1,9	0,4	0,5	0,6	2,8
Ejecutivo	54,1	19,1	0,0	0,0	2,9	2,6
Hacienda	0,0	0,0	0,0	16,5	20,9	32,4
Caminos y vías de comunicación	15,7	27,2	36,3	0,0	7,9	0,0
Policía	0,0	0,0	15,6	7,3	19,0	8,0
Judicial	13,5	15,7	0,0	1,7	9,9	16,2
Beneficencia y recompensas	10,1	14,0	13,0	0,0	14,0	8,1
Deuda	4,1	0,0	3,1	4,0	0,8	0,0
Gastos y tesoro	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos varios	0,0	9,3	13,9	0,9	5,2	3,9
Instrucción pública	0,0	12,8	17,7	69,2	10,2	21,9
Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: *Ingreso y gasto fiscal*: 1880-1886: Estado de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; 1889-1890: Camacho (1890); 1890; 1891-1896: Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*; 1897-1898: Sánchez (1898); 1899-1912: Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de esos años*.

ANEXO 2

Rentas recaudadas y partidas del gasto público
Cundinamarca, 1875-1885 y 1889-1910

Impuestos, rentas y contribuciones cobrados, Estado de Cundinamarca, 1875-1885	Impuestos, rentas, créditos y contribuciones cobrados, Departamento de Cundinamarca, 1889-1910
<i>Rentas generales</i>	<i>Rentas generales</i>
Contribuciones directas	Impuesto Directo (3½‰)**
Impuesto de consumo	Intereses de demora y aprovechamientos
Impuesto de timbre (papel sellado)	Impuesto de licores destilados (impuesto sobre producción y venta de aguardiente de caña)***
Derechos de Degüello	Reintegros y alcances
Impuesto de Registro (y anotación)	Impuesto de registro y anotación (la parte de rentas comunes)
Sobre algunos pasos de río	Mitad del Impuesto de degüello
Acciones del estado en empresas	Impuesto de patentes
Aprovechamientos	Impuesto de pisadura (siempre que hubiere autorización legal)
Impuestos sobre miel panela, azúcar	Participación de las rentas de Aduanas
Impuesto sobre licores extranjeros	Contingente que el Gobierno Nacional da al Departamento para que haga por comisión los gastos del Panóptico
Contingente para el aseo de Bogotá	Impuesto sobre producción y venta de aguardiente de caña. Saldo disponible para esta vigencia, procedente del valor del remate adjudicado al señor D. Luis Nieto
Contingente de caminos	Impuesto sobre introducción de licores destilados embriagantes.
Vigencias expiradas	Producto del impuesto sobre el alcohol sin desinfectar
Impuesto sobre bebidas embriagantes	Cuota del Gobierno Nacional para gastos judiciales
Venta de productos de Escuela de Agricultura	Pasaje de ríos
Intereses de mora	Impuestos de juegos
Créditos de vigencias expiradas	Producto de la renta de peajes
Auxilio del gobierno nacional para el panóptico	<i>Créditos activos de vigencias expiradas</i>
Pasaje de ríos	Lo que se quedó debiendo por Impuesto directo atrasado (aproximación)
Intereses de demora	Impuesto sobre tabaco (cálculo aproximado de lo que producirá esta renta)
Impuesto de patentes	Ferrocarril de la Sabana
Impuesto de consumo sobre mercancías extranjeras	Tranvía de Bogotá: Suma que debe pagar la Compañía al Departamento
<i>Rentas de aplicación especial</i>	
Peajes que cobran las juntas de caminos	
Renta de vías de comunicación	
Consumo de mercancías extranjeras	
venta de sal (participación del Estado en la renta de salinas)	
Riqueza mueble	
Mitad del impuesto de registro y anotación	
Impuesto de beneficencia	
Instrucción pública	
Rentas del Lazareto (de Agua de Dios)	
Donaciones voluntarias	
Rentas del Hospital de Caridad	

Impuestos, rentas y contribuciones cobrados, Estado de Cundinamarca, 1875-1885	Impuestos, rentas, créditos y contribuciones cobrados, Departamento de Cundinamarca, 1889-1910
Donaciones voluntarias	Utilidades que puedan corresponder al departamento en la exploración de esta empresa en el bienio actual y en el próximo
Rentas del Hospicio de Bogotá	
Donaciones Hospicio de Bogotá	
Impuesto sobre sitios de juego	
Renta de los asilos de indigentes (y casa de locos)	<i>Rentas especiales</i>
Donaciones voluntarias asilos	Peajes que serán recaudados bajo la inmediata inspección de las respectivas juntas administradoras de los caminos
Contribuciones voluntarias	Mitad de la renta de degüello
Mortuorias (para lazareto)	Mitad del impuesto directo que corresponde a Instrucción Pública
Renta del hospital San Juan de Dios	Rentas de instrucción pública
Subvención nacional para lazareto	
Derechos sobre las casas y sitios de juego	
Crédito activo a cargo de la extinguida compañía del ferrocarril del Norte	<i>Rentas de beneficencia</i>
Producto de la venta de los bienes del Estado y productos de los reos	Junta General de Beneficencia
Partidas del gasto, 1858-1885	Partidas del gasto, 1889-1910
Departamento legislativo	Departamento legislativo
Departamento Ejecutivo	Departamento Ejecutivo
Departamento Judicial	Departamento de Hacienda
Departamento de Beneficencia y Re-compensas	Departamento de Caminos
Departamento de Deuda Flotante	Departamento de Policía
Departamento de Deuda Pública	Departamento judicial
Departamento de Gastos del Tesoro	Departamento de Beneficencia
Departamento de vías de comunicación	Departamento de Deuda Pública
Departamento de instrucción pública	Departamento de gastos varios
	Departamento de instrucción pública
	Departamento de fomento

Fuentes: Estado de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1857, 1859, 1863, 1864, 1866, 1867, 1868, 1869, 1870, 1874, 1875, 1876, 1877, 1878, 1880, 1881, 1882, 1883, 1884, 1885*; Departamento de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de 1899 a 1912*.

ANEXO 3

Análisis del ciclo económico, 1888-1925 (Millones de pesos de 1975)

Años	PIB	LogPIB	Tendencia del PIB (Hodrick-Prescott)	Ciclo
1888	17.314	1,23839741	1,23155874	0,00683867
1889	17.265	1,23716658	1,23282945	0,00433713
1890	17.033	1,23129115	1,23416854	-0,00287740
1891	16.820	1,22582599	1,23568778	-0,00986180
1892	16.848	1,22654835	1,23747014	-0,01092180
1893	17.703	1,24804687	1,23950000	0,00854686

Años	PIB	LogPIB	Tendencia del PIB (Hodrick-Prescott)	Ciclo
1894	18.144	1,25873304	1,24165251	0,01708053
1895	17.546	1,24417813	1,24388827	0,00028985
1896	17.810	1,25066392	1,24633872	0,0043252
1897	17.747	1,24912495	1,24913817	-1,323E-0500
1898	18.953	1,27767796	1,25246420	0,02521376
1899	18.349	1,26361240	1,25649425	0,00711815
1900	17.679	1,24745770	1,26165789	-0,014200200
1901	17.651	1,24676931	1,26845588	-0,02168660
1902	17.966	1,25445140	1,27724699	-0,02279560
1903	19.147	1,28210074	1,28817310	-0,00607240
1904	19.663	1,29364978	1,30114815	-0,00749840
1905	19.384	1,28744340	1,31602536	-0,0285820
1906	21.510	1,33264041	1,33258294	5,7468E-05
1907	23.202	1,36552542	1,35031332	0,0152121
1908	23.872	1,37788881	1,36870947	0,00917933
1909	24.965	1,39733157	1,38741651	0,00991506
1910	26.295	1,41987318	1,40617132	0,01370186
1911	26.401	1,42162038	1,42480996	-0,00318960
1912	27.719	1,44277756	1,44330549	-0,00052790
1913	28.789	1,45922658	1,46159909	-0,00237250
1914	29.689	1,47259557	1,47962665	-0,007031100
1915	32.517	1,51211047	1,49730033	0,01481014
1916	32.844	1,51645604	1,51446200	0,00199404
1917	34.860	1,54232738	1,53110161	0,01122578
1918	35.859	1,55459817	1,54722905	0,00736912
1919	37.651	1,57577652	1,56296650	0,01281002
1920	37.254	1,57117291	1,57850978	-0,00733690
1921	39.193	1,59320851	1,59418285	-0,00097430
1922	40.352	1,60586506	1,61023630	-0,00437120
1923	38.478	1,58521249	1,62691095	-0,04169850
1924	42.240	1,62572391	1,64440392	-0,01868000
1925	45.771	1,6605904	1,66249536	-0,00190500

Fuente: De Corso (2018), cálculos propios.