

## ¿CONTRIBUYENTES O PRESTAMISTAS? DISEÑOS FISCALES Y PRÁCTICAS DE FINANCIACIÓN DEL ESTADO DECIMONÓNICO EN COLOMBIA

### TAXPAYERS OR LENDERS? FISCAL POLICY AND STATE FINANCING PRACTICES IN 19TH CENTURY COLOMBIA

PILAR LÓPEZ BEJARANO\*

#### Resumen

Este artículo aborda aspectos de la fiscalidad del período neogranadino (1830-1862) de la actual Colombia. En él se propone una reconsideración de la relación entre la contribución directa y las soluciones fiscales basadas en préstamos exigidos a la población. Un empréstito forzoso del año 1854 nos permite reconstituir prácticas -institucionales y relacionales- de recaudo y de reintegro de esta fuente de recursos del erario público. El análisis de los reclamos hechos al gobierno, en esta ocasión, permite identificar a los actores implicados y detenerse en la manera como estas prácticas fiscales se articularon con dinámicas económicas y políticas. Con este examen es posible afirmar que más que una oposición entre dos fiscalidades excluyentes, tal como lo presentaron en la época los programas de gobierno y como lo ha referenciado una amplia historiografía del periodo, lo que se produjo en estos años fue una convivencia y, en muchos aspectos, una superposición entre impuestos y préstamos, en cotidianas prácticas que tuvieron un impacto significativo dentro de la trayectoria estatal neogranadina.

#### Abstract

This article deals with certain aspects of taxation during the Neogranadine period of Colombia (1830-1862). It reexamines the relation between fiscal policy based on direct contributions, and fiscal solutions based on loans demanded from the population. An 1854 compulsory loan allows for reconstructing institutional and relational collection and reimbursement mechanisms by the public purse. Analyzing claims to the government provides the opportunity to identify those citizens and government servants involved, as well as examining the way in which these fiscal practices were articulated with wider financial and political dynamics. As a result it can be asserted that over this time period there was a co-existence, and to a great extent, an overlap of taxes and loaning. This feature had a significant impact on the trajectory of the Neogranadine state. This analysis thus offers a perspective diverging from the one claiming the opposition of two sequential and mutually exclusive fiscal practices. The later appears in government plans of the period, and over a long time has been referred to in related historiographical documents.

\* pilarlb@gmail.com. Investigadora, proyecto SBLA-ERC: <http://statebglat.upf.edu/>

## 1. PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

El impuesto directo fue la forma de contribución estatal que pregonaron los gobiernos republicanos durante todo el siglo XIX. Tanto en Europa como en América, los cambios de corte liberal que jalona- ron el siglo, tendieron a implantar este tipo de recurso. Dentro de esta tendencia general, la historia de su implantación es también la de sus dificultades y resistencias. En Colombia, durante el siglo XIX, la contribución directa fue varias veces creada y suspendida, se la implementó de manera general o par- cial y se la abandonó a cada intento. La insistencia en volver sobre este tipo de imposición a pesar de las dificultades, nos señala que -más allá de su desempeño- la contribución directa se pensaba dentro de un postulado político, como componente necesario de una idea de gobierno económico, la de un liberalismo moderno que buscaba construir un “Estado de contribuyentes”, y en la que todas las demás soluciones fiscales se concebían como pasajeras: soluciones no programáticas en respuesta a situaciones de urgencia.

Quienes se han ocupado en pensar el problema del impuesto en la instalación de regímenes constitu- cionales en el siglo XIX señalan, en efecto, la búsqueda del necesario paso de formas extraordinarias de financiación estatal a formas ordinarias y reguladas de imposición; cambio que hace parte y es la base del problema más amplio de la transición de gobiernos indirectos y mediados a gobiernos directos admi- nistrados sobre una burocracia estatal<sup>2</sup>. Así lo ha mostrado, por ejemplo, una ya instalada historiografía francesa y española (Rosanvallon, 2010; Dubet, 2008; Pro Ruiz, 2008) y una Latinoamérica (Pinto, 2012; Villaveces, 2005; Restrepo, 1992; Jáuregui, 2006; Gelman y Santilli, 2006). Para comprender este proceso general, adoptaremos en este artículo una perspectiva local y relacional, entendiendo que la im- plantación de un impuesto directo moderno representaba un complejo cambio en las interdependencias que sustentaban el entramado estatal tardo-colonial, que implicaba la transformación de los compromi- sos en que se estructuraba o, de manera más general, la redefinición de las expresiones del don y de la reciprocidad que conlleva todo orden social<sup>3</sup>. En el marco de este planteamiento, veremos algunas de las tensiones y contradicciones que se dieron en la transformación fiscal que acompañó el proyecto político republicano en Colombia.

El estudio de los impuestos y las contribuciones ofrece un amplio espectro para el análisis. En este trabajo sólo trataremos un aspecto: el proyecto de la contribución directa, relacionada con los préstamos exigidos a la población. Las contribuciones indirectas, de cuya importancia da cuenta la atención que en ellas ha puesto la historiografía del período en Colombia (Deas, 1979; Ospina Vázquez, 1987; Melo, 1989; Ocampo, 1990), solo entrarán en nuestro análisis como elemento del sistema fiscal, ya que son justamente los recursos que procura una fiscalidad indirecta, los que respaldan la promesa que implica cada actualización del endeudamiento estatal mediante préstamos. Aquí nos ocuparemos entonces en presentar cómo, con los préstamos forzosos y/o voluntarios, se instaló un recurso fiscal con gran calado en el funcionamiento estatal del siglo XIX. Buscaremos comprender cómo se opusieron, se suplantaron o se complementaron el préstamo y el impuesto.

## 2. CONTRIBUCIONES Y PRÉSTAMOS: LO NUEVO Y LO VIEJO O LA AMBIGÜEDAD DE UN PROCESO

El modelo de fiscalidad que, como decíamos, guió el rumbo de los gobiernos bajo la impronta liberal decimonónica, se puede presentar en cuatro puntos que dan cuenta de los ejes de su carácter innovador. El historiador Juan Pro Ruiz (2008: 292) los resume así: el primer punto es el proceso de implantación de un monopolio de la fiscalidad, atendiendo a la eliminación completa de todo impuesto no estatal, en particular recuperando los impuestos en torno a la Iglesia y a poderes privados; el segundo punto atañe a la aplicación de las contribuciones directas, principal pilar del nuevo modelo financiero de un Estado constitucional, mediante el cual se pone en práctica el principio de proporcionalidad entre el monto del impuesto y las riquezas de cada ciudadano; el tercero tiene que ver con la creación de un espacio económico y financiero unificado, con procesos como, por ejemplo, la eliminación de aduanas internas; el cuarto y último punto, versa en torno a la conformación de una administración centralizada y direc- ta, eliminando intermediarios, estableciendo una relación directa entre el Estado y sus contribuyentes mediante una obligación fiscal que exprese el vínculo político de cada ciudadano con el gobierno de la

nación (ver igualmente Pro Ruiz, 2011). En estos puntos se funda la novedad del proyecto decimonónico y es en función de estos procesos que se justificará todo cambio en la estructuración fiscal del Estado.

En este contexto de ideas, los préstamos solicitados o exigidos a la población (¿no debería ser “de la población?”) han sido considerados en la historia económica latinoamericana, y dentro de esta en la colombiana, como formas menores, arcaicas y poco elaboradas de fiscalidad. Prácticas que hunden sus raíces en la experiencia fiscal colonial de los siglos XVII y XVIII (Liehr, 1995; Deas 1979; Amaral, 1995; Quiroz, 1995)<sup>4</sup>, las cuales, a su vez, se remontan a una tradición fiscal medieval.<sup>5</sup> No obstante, en el territorio de lo que actualmente es Colombia el recurso a los préstamo forzosos no se generalizó sino hasta el siglo XIX y a partir de las guerras de Independencia. En registros de “data y cargo” de las Reales Cajas neogranadinas de finales del siglo XVIII, solo se encuentran algunos casos de préstamos voluntarios (*AGI, Santa Fe, 784 y 1096*), pero no hemos encontrado ninguna referencia a los préstamos forzosos como práctica fiscal usual en el virreinato. Solo se empieza a recurrir a este tipo de préstamos a partir de la formación de las llamadas Provincias Unidas de la Nueva Granada (1810). Así lo referencia un reciente estudio sobre la Caja Real de Santa Fe entre los años 1803 y 1815, en el que se señala que una de las grandes transformaciones fiscales que se dio a partir de 1810, fue el recurso a los préstamos y contribuciones forzosas (Muñoz, 2010: 73). A partir de ese momento la historia fiscal del siglo XIX no mostrará sino una progresión de esta “antigua” práctica impositiva.

Teniendo en cuenta lo dicho, no parece pertinente concebir esta forma de préstamo simplemente como un remanente de “antiguo régimen”. Sin negar el origen antiguo de esta modalidad de recaudo estatal, no deja de ser menos cierto que fue solamente durante la República que en la Nueva Granada se fue instalando el recurso gubernamental a estos préstamos de manera sistemática. En este proceso, de la misma manera que la aplicación de un préstamo de corte antiguo modeló la práctica fiscal decimonónica, el contexto de esta época le otorgó un carácter diferente a estas “antiguas” formas de contribución. Asumiendo plenamente los desafíos que presenta la ambigüedad de esta situación, abandonamos explicaciones en función de la idea de un necesario y lineal *reemplazo* del *antiguo* préstamo por la *nueva* contribución, para proponer la pertinencia de explicaciones en términos de cruces renovados, de nuevos tejidos con antiguos hilos, de nuevos hilos en viejos tejidos, de superposiciones donde se combinan recursos y se le dan nuevos sentidos a clásicas oposición binarias.

### 3. CONTRIBUCIÓN DIRECTA: VOLUNTADES, NECESIDADES Y PRÁCTICAS

La idea de una contribución única y directa, empezó a hacer su camino con los proyectos políticos que se propusieron desde mediados del siglo XVIII en el contexto de la Monarquía ibérica. Ya bajo el reinado de Fernando VI se había ordenado la realización de un catastro; censo que, se pensaba, debía servir para suplantarse los impuestos tradicionales por un nuevo sistema tributario basado en una “contribución única y proporcional a la riqueza personal” (Pro Ruiz, 2011; Ministerio de Hacienda de España, 1982: 14). El proyecto encontró muchas oposiciones y no llegó a implementarse, lo que no impidió que la idea empezara a encontrar nuevas repercusiones. En el virreinato de la Nueva Granada un razonamiento derivado de esta idea de contribución única, se adoptó para reconsiderar el tributo indígena y la pertinencia de su abolición.<sup>6</sup> No obstante, aunque presente dentro de las posibilidades políticas desde finales del siglo XVIII, esta idea solo se convirtió en proyecto aplicable a partir de la Independencia. La primera ley sobre contribución directa fue emitida por el Congreso de Cúcuta, el 28 de septiembre de 1821, como parte de la normativa de la nueva República. Dice la ley:

1° Que es un deber del cuerpo representativo de la Nación el proveer de fondos bastantes para la subsistencia de los ejércitos, que tan gloriosamente combaten por la independencia de la República, lo mismo que para sostener los demás ramos de la administración. 2° Que no alcanzando en la actualidad las rentas comunes y ordinarias a cubrir semejantes gastos sería forzoso para llenar el déficit, ocurrir con frecuencia a contribuciones extraordinarias, que debiéndose cobrar dentro de un breve término, vejan a los pueblos y no pueden guardar la proporcionada igualdad, tan necesaria en los impuestos [...] Art.1 Se exigirá en todo el territorio de Colombia un impuesto sobre las rentas o ganancias de los ciudadanos, bajo el título de Contribución Directa. (*Codificación Nacional -en adelante CN- t.1: 79-80*)

Si la decisión de adoptar este principio de fiscalidad se presentó como fundamental, su aplicación real resultó, por el contrario, tímida y parcial. Los recaudos fueron bajos y se levantaron clamores y protestas en su contra. A raíz de la crisis política y fiscal del año 1826, cuando se agotaron los recursos de dos préstamos ingleses que habían auxiliado los gastos públicos en estos primeros años, se realizaron una serie de reformas que, a nivel fiscal, significaron la reinstauración de buena parte de las contribuciones coloniales que habían sido eliminadas en 1821, al tiempo que, se suspendieron las leyes sobre contribución directa. La decisión no se presentó como una medida permanente, se argumentó que era necesario esperar a que “mejor instruido el pueblo”, se pudiera renovar esta contribución (*CN t.II: 433*).

A partir de este momento, entre la disolución de la llamada Gran Colombia y la definición de la República de la Nueva Granada y de esta última hasta las experiencias federales y centrales colombianas, el principio tributario de contribución directa se aplicó y se suspendió varias veces: en 1841 se lo retomó transitoriamente; en 1850, dentro del proceso de descentralización de rentas y gastos, se lo asumió en algunas provincias; en 1857 nuevamente se estableció a nivel del Estado central, para quedar relegado a la aplicación opcional de los gobiernos de los Estados federados a partir de 1862 y se lo adoptó definitivamente a inicios del siglo XX (López Garavito, 1992; Villaveces, 2005). Insistimos en señalar esta trayectoria intermitente, pues será en el corazón de esta inestable política fiscal donde, a fuerza de intentar la anhelada contribución directa y de aplicar en su lugar préstamos forzosos o voluntarios, estos dos recursos no llegaron a sustituirse, como lo pretendieron las leyes, sino que terminaron cruzándose y superponiéndose de diferentes maneras.

El cruce se da desde las primeras leyes. Lo vemos unos meses antes de la suspensión de la contribución directa en 1826, cuando una solicitud de un préstamo forzoso fue justificada como un “adelanto de la contribución directa” (*Gaceta de Colombia No.244:1*); préstamo que obviamente no llegó a convertirse en impuesto. Años después, en un nuevo intento por aplicar la contribución directa, el secretario de Hacienda, Jorge J. Hoyos, realizó un interesante parangón entre impuestos directos y préstamos que translucen bien su cercanía y transposición en las prácticas institucionales de Hacienda:

Sería además muy conveniente que se le ampliase la autorización para repartir en toda la República una contribución, en vez de los empréstitos generales que debiendo distribuirse por pequeñas cantidades entre muchas personas, son dispendiosos en su ejecución y presentan dificultades casi insuperables en el modo de expedir los documentos y de pagarlos, cediendo pocas veces en provecho de los prestamistas más pobres las obligaciones con que carga el Tesoro, porque frecuentemente ellos reputan las cantidades que prestan como pérdidas, no se informan acerca de los medios de pago, desprecian los documentos que se les expiden; y por esto refluyen todas las obligaciones a las manos de pocos individuos que especulan sobre la ignorancia, indiferencia o descuido de los que contribuyen, mientras que en el ánimo de estos pesa tanto la contribución siendo por vía de empréstito, como si fuera de otro modo. (*Memoria de Hacienda –en adelante MH- 1842, 36*)

Un aspecto que llama la atención de la anterior reflexión es que el peso administrativo que comúnmente se le otorga a una contribución o a un impuesto, en este caso se le asigna al préstamo forzoso (“empréstitos generales”), lo cual nos da una idea de hasta dónde se habían instituido estos préstamos en la dinámica institucional de la Hacienda pública. Esta reflexión pone igualmente de manifiesto, hasta qué punto cobrar un préstamo exigía una considerable inversión de tiempo y el manejo de cierta información sobre el funcionamiento institucional, situación que convertía la delicada labor de hacerse pagar por el Estado, en materia de especulación o en prebenda de unos pocos. Más adelante volveremos sobre este punto.

En 1857, bajo el gobierno conservador de Mariano Ospina, se vota una nueva ley de contribución directa y en 1860 un decreto la retoma. En esta ocasión, la asociación entre préstamo y contribución fue la contraria a la descrita en 1841, pues si en el primer caso los préstamos forzosos –o voluntarios- se podían convertir en un impuesto directo, en 1860 se da que, bajo ciertas circunstancias, el dinero debido por contribución se podía transformar en préstamo. Esta conversión, de una contribución directa en un crédito contra el Estado, se permitió a condición de consignar, al mismo tiempo y en dinero, una cuota igual a la de la contribución obligatoria; esta modalidad de préstamo voluntario debía recibir un interés del 12% anual. El Ministro encargado de la operación justificó y aclaró esta medida en los siguientes términos:

El objetivo de esta combinación ha sido el de preferir los empréstitos voluntarios al pago forzoso de la contribución (...) consultando cada uno su propio interés (...) preferirá en todo caso ser prestamista a ser contribuyente, o en otros términos, que no habrá necesidad de exigir la contribución forzosa por obtenerse, en fuerza de la conveniencia particular, el empréstito voluntario con interés, variándose de esta manera, útil a ambas partes, la naturaleza y el sacrificio del desembolso. En suma, el Poder Ejecutivo no exime a nadie del pago de la contribución, no obliga a nadie a hacer el empréstito: cada ciudadano es libre para preferir uno de los dos medios, aceptando o renunciando a su voluntad del derecho que se le da, con lo cual quedan todos igualados. (MH, 1861: doc. anexo)

El camino por el que este razonamiento llega a una forma de fiscalidad equitativa y general, es sin duda desconcertante. Le da un giro particular a la común noción de contribución directa al tratarla de “forzosa”, oponiéndose a lo que el mismo documento cita como principio constitucional: “pesa sobre todos los ciudadanos el deber de contribuir para los gastos nacionales según la riqueza de cada uno”, postulado en el que la contribución es un deber político y no una extracción obligada. En el uso cruzado de nombres (contribución forzosa/préstamo voluntario) y en la superposición de prácticas que conlleva cada uno, encontramos que esta contribución directa fue un recurso extraordinario destinado a la guerra y se “repartió”, exactamente de la misma manera como se repartían los préstamos forzosos (CN t.XIX, 32-39). Pero más allá del aspecto económico y formal, en términos sociales, esta amalgama entre contribución y préstamo, permitió un cambio de posición de ciertos ciudadanos (aquellos con el capital suficiente para doblar la cuota asignada), los cuales en lugar de ubicarse como contribuyentes de los fondos estatales comunes, terminaron convirtiéndose en prestamistas de fondos privados.

No es necesario insistir en la ambigüedad que traen estas transposiciones, las referencias podrían seguir multiplicándose de manera general a lo largo del siglo. No obstante, el conocimiento de estas prácticas se verá igualmente enriquecido con el estudio de un caso puntual, que permita dar cuenta del tejido fino de las interacciones personales que alimentaron dichos procesos sociales e institucionales. Con este objetivo, examinaremos una serie de reclamos del año 1855, correspondientes a los préstamos exigidos el año anterior, en el contexto de una de las guerras que marcaron el siglo.

#### 4. UN PRÉSTAMO FORZOSO DEL AÑO 1854

Vamos a ocuparnos de la capacidad y de los mecanismos del gobierno para recaudar fondos mediante un masivo préstamo forzoso, así como aquella de los acreedores para cobrar las sumas así prestadas. Los documentos sobre los que vamos a focalizar nuestra atención (Archivo General de la Nación (AGN), Sección República (SR), Reclamaciones (R), t. 1 a 3) son los recibos que se presentaron ante la Secretaría de Hacienda por cuenta de los dineros y los auxilios que sirvieron para restablecer el gobierno, tras el golpe militar de José María Melo, que tuvo lugar entre abril y octubre de 1854. En esta ocasión, importantes sumas de dinero se recolectaron entre la población de las diferentes provincias, un solo decreto -13 de junio de 1854- da cuenta de \$620.000 pesos en préstamo forzoso (CN, t.XVI, 85-87), suma que seguramente no se recaudó íntegramente, pero de cuya importancia da cuenta la multitud de reclamos realizados en los años que siguieron a la confrontación.<sup>7</sup> Un mes después de instalado el gobierno en la capital, tras la rápida neutralización del movimiento golpista (en apenas seis meses), el secretario de Hacienda, José María Plata, y el encargado del Gobierno, José de Obaldía, establecieron los procedimientos para el reconocimiento y pago de los créditos por préstamos para la guerra (Decreto del 15 diciembre de 1854, CN, t.XVI, 81-84). La mayor parte de las solicitudes de reembolso que vamos a estudiar hacen referencia a la existencia de este decreto y, salvo algunas excepciones, dichos expedientes fueron presentados entre el mes de marzo y el 31 de mayo de 1855, término que dicho decreto establecía para justificar y reclamar pagos.

Los trámites establecidos fueron los siguientes:

a. Los acreedores debían presentar una solicitud en las gobernaciones donde se habían realizado los préstamos, dichas solicitudes debían acompañarse “con los documentos que comprueben la legitimidad y el monto del crédito”, es decir: con los recibos emitidos por las diferentes autoridades civiles y militares dentro de la provincia (este tipo de documento en imagen 1).

b. En las gobernaciones se les tomaba informe a los empleados civiles o militares que habían intervenido en el recaudo, para cerciorarse de la legitimidad de los mismos, y se corroboraba que los créditos no hubiesen sido ya cubiertos.

c. La gobernación debía formar, con estas bases, una “liquidación” y dar, a cada interesado, un documento “reconociendo” el crédito. Si se trataba de suministros para el Ejército, el expediente debía pasar enseguida a la Secretaría de Guerra y si era producto de un préstamo (forzoso o voluntario) el expediente debía direccionarse a la Secretaría de Hacienda.

d. Cuando, según este procedimiento, los expedientes eran considerados válidos y completos, las Secretarías de Hacienda y de Guerra que los recibían, debían emitir órdenes de pago que podían ser cambiadas en la Tesorería General por “vales flotantes”, por una suma igual al valor capital y ganando un interés del 6% anual desde la fecha en que se hizo el suministro o se depositó el préstamo; estos documentos normalmente se cobraban a corto plazo y generalmente se cobraban en las aduanas.

e. En cuanto a los préstamos voluntarios, donde la forma de pago y la tasa de interés no eran necesariamente las mismas, se dispuso respetar los acuerdos pactados en cada caso, aunque cuando no existiese un pacto previo se debían cumplir las mismas formalidades de cobro que para los forzosos.

Más adelante volveremos sobre el cobro de estos préstamos, veamos ahora la primera etapa: la recaudación.

#### 4.1 ¿CÓMO SE RECAUDABA UN PRÉSTAMO FORZOSO?

Puesto que una cosa es ordenar y otra recaudar, el préstamo forzoso guarda ciertas características en su proceso que vale la pena examinar. Lo primero es aclarar que a pesar de que a un tipo de préstamo se lo denominaba como forzoso, este no siempre fue aplicado a la fuerza, ni se trató exclusiva y necesariamente de decomisos arbitrarios en medio de las campañas militares<sup>8</sup>. Por su lado, el préstamo que se denominó “voluntario” tampoco correspondió siempre a un acto sin presión. La ambigüedad de los actos “voluntarios” o “forzosos” que acompañaron dichos préstamos, aparece claramente en los expedientes del conjunto documental examinado, veamos algunos casos.

En el expediente que presentó Juan Nepomuceno Duque, vecino de Neiva, por una serie de préstamos forzosos del año 1854, se aclara que una parte de los recibos presentados son: “por empréstito oficioso que la gobernación califica de voluntario” (*AGN-SR-R, t.1, f. 310*). En dicho expediente encontramos también un recibo en el que el alcalde de Neiva, Juan García, le aclara a Silvestre Leguízamo que, si no entrega la suma que le ha sido asignada debe saber que: “el empréstito referido hoy como voluntario, se convertirá en forzoso” al no ser consignado en los días que siguen al repartimiento (*f. 306-A*). Así pues, para los préstamos forzosos se hablaba de dar “voluntariamente” lo que las autoridades asignaban como cuota obligatoria. En varios casos, las gobernaciones establecieron que si la cuota del préstamo “forzoso” se entregaba de manera “voluntaria”, se daba un ½ por ciento más de interés; en otros casos, si no se entregaba a tiempo se aumentaba la cuota en una tercera parte (*AGN-SR-R, t.1 y 2; CN t.XVI, 84-87*).

En este contexto, “voluntariamente” quería decir entregar el dinero a tiempo o darlo sin que las autoridades encargadas de recaudarlo recurrieran a la expropiación. Por ejemplo, en junio 14 de 1854, el alcalde del distrito parroquial de San Vicente, Juan E. Conde, explica que del “(...) reparto forzoso entre todos los vecinos y propiedades existentes en el distrito para el sostenimiento de las tropas”, la cuota o “donativo” correspondiente a la hacienda Barragán (25 pesos fuertes) se cobró por parte de una comisión de cuatro vecinos quienes, por medio de una carta, fueron asignados para esta labor. Dicha carta decía: “si voluntariamente no consignaren la suma expresada, usaran de expropiación”, apoyando esta orden en una ley de 1848 sobre expropiación por causa de necesidad pública (*CN, t.XIII: 227*) y en la propia Constitución<sup>9</sup>. No sabemos en qué medida esta amenaza del uso de una forma de violencia constitucionalmente permitida, era dirigida a los vecinos de la comisión para darles legitimidad y asegurar la eficacia de la operación, o si la amenaza también se le hizo al interesado en el momento del cobro. De cualquier manera, en este caso no fue necesario aplicar ninguna de estas disposiciones, ya que cuatro días después, los dueños de la hacienda, los señores Cancino, entregaron “voluntariamente” el dinero que les había sido exigido (*AGN-SR-R, t.1, f.231-233*).

Como ya señalamos, una parte importante de los préstamos forzosos de esta guerra se sustentó en un decreto firmado en Ibagué el 13 de junio de 1854, que autorizó un préstamo de 620.000 pesos. Dentro de esta suma total, la cuota de cada provincia fue variable: mientras que a Medellín y Socorro les

correspondió aportar 40.000 pesos; provincias como Cartagena y Neiva debieron aportar 32.000 pesos; Panamá y Tunja 25.000 pesos; Buenaventura 16.000 pesos; Mompo 12.000 pesos; Pasto 10.000 pesos; y Valledupar 8.000 pesos. En total, la suma se repartió entre 31 provincias, excluyendo aquellas que controlaban los golpistas. El decreto señalaba, además, la forma precisa en la que debía llevarse a cabo la recaudación. Cada gobernación la distribuía entre sus respectivos distritos de acuerdo a su riqueza. En cada distrito, la suma asignada se repartía, a su vez, entre “los vecinos más acomodados”, labor que realizaba el alcalde, asociado al presidente del cabildo y al primer juez parroquial. Este reparto se hacía considerando los “capitales de los individuos”, aunque se recomendaba tener especial consideración en no recargar la cuota de aquellos que habían prestado servicios “más espontáneos y eficaces a la causa constitucional” (CN t.XVI, 85-87).

La documentación consultada nos lleva a pensar que en esta ocasión no hubo mucha diferencia entre lo decretado y lo recolectado. Aunque no todos los expedientes dan referencia explícita de la suma repartida y de la recaudada; hubo algunos casos en los que se exigieron aclaraciones especiales, que permiten ver que un alto porcentaje del monto asignado se cumplió. Por ejemplo, un expediente en el que no se encontró la lista a la que correspondía un recibo presentado por Ignacio Barona, indica que para 50 pesos asignados a la parroquia de Tena, existía registro de 46 pesos recaudados, distribuidos entre 11 vecinos; Otros recibos hacen referencia a la cuota parroquial, lo que permite comparar el monto conseguido, aunque es difícil reconstituir la relación completa entre lo que decretó el Ejecutivo y lo realmente recaudado (AGN-SR-R, t. 1 f. 306, t.2 f.226-227, t.3 f.200-205).

Para tener una idea más amplia de cómo funcionaban los mecanismos institucionales de recaudación de estos préstamos y el cumplimiento de las cuotas asignadas, recurrimos a una situación anterior evocada por un reclamo sobre un préstamo forzoso del año 1852, es decir, sobre un préstamo forzoso realizado en tiempo de paz, o de postguerra, ya que el levantamiento armado anterior es del año 1851. En este caso, aunque relacionado con una confrontación (el préstamo se ordenó para atender las pérdidas que había provocado la guerra), los trámites no se hicieron bajo la inmediatez que impone una situación bélica y dieron espacio a reclamos que dejaron rastro en la documentación de Hacienda. El que examinamos se realizó en la provincia de Bogotá cuando, un año después de haber sido decretado un préstamo forzoso, el Tesorero General pidió explicaciones sobre irregularidades en las sumas recaudadas en el cantón de Guatavita.

En los intercambios de correspondencia entre el Tesorero y el Jefe Político del cantón, podemos captar la dinámica ordinaria de este tipo de recaudación. El funcionamiento era el siguiente: la gobernación debía realizar unas listas con las cuotas correspondientes, los Jefes Políticos las recibían y hacían un reparto más detallado, recaudaban las sumas por ellos asignadas y remitían a la Gobernación una nueva lista con lo realmente recolectado y, solo entonces, se formaba la lista definitiva del préstamo en la provincia correspondiente. Esto quiere decir que, en buena parte, la realidad de las listas, de las cuotas personales, se establecía en función de lo ya ejecutado. En el cantón, objeto de la reclamación en cuestión, la primera repartición provocó protestas por parte de algunos vecinos que se creían “los unos mal calificados y otros incluidos en la lista indebidamente”. Estos vecinos, hicieron reclamos ante la Gobernación, llevando a que el Jefe Político comisionase una junta de vecinos “para que hicieran las variaciones correspondientes en la lista original, de acuerdo con los reclamos que se habían ocasionado”. Rufino Cuervo y Agustín Rico fueron eximidos de las listas, “sustituyéndolos con otros para llenar el déficit de lo que a aquel distrito le señalaron de empréstito” (AGN-SR-R, t.1, f.71-73). De estos trámites y transacciones, surge, por un lado, una visión del espacio que estos préstamos “forzoso” podían, en ciertas circunstancias, dar para el ajuste y la negociación y, por el otro, se constata la dinámica administrativa que para ellos se ponía en marcha. Este reclamo, realizado un par de años antes del empréstito de 1854, nos permite pensar este tipo de préstamos como mecanismos habituales y mucho menos arbitrarios de lo que comúnmente se supone. En este punto parece lícito equiparar los recurrentes préstamos forzosos con una forma de contribución directa, atendiendo en particular al recaudo, puesto que a este nivel, como hemos visto, fue necesaria tanta violencia, tanta legitimidad y tanta organización burocrática, como la que podía requerir la implantación de un impuesto directo (Deas, 1979).

Con los elementos expuestos, podemos decir en síntesis que el recaudo de un préstamo forzoso significó, a mediados del siglo XIX, la aplicación de una práctica común que ponía en movimiento las cadenas institucionales de administradores centrales, gobernadores, jefes políticos y alcaldes; un actuar institucional que comprometió la destreza y la práctica del cálculo de los repartos, que iban desde la

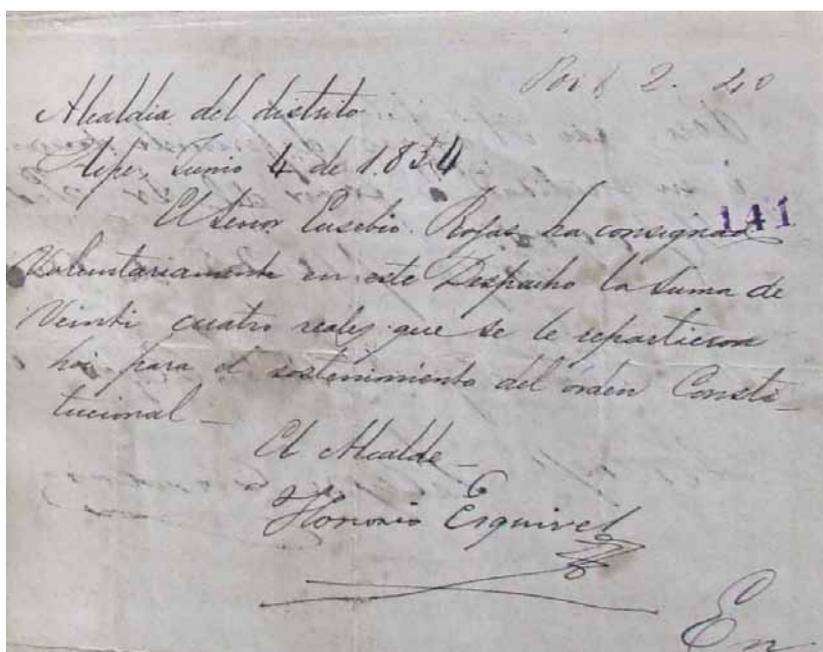
cuota asignada a cada provincia hasta la que le tocaba a cada persona en la parroquia más alejada. Paralelamente, las dinámicas sociales que permitían estas acciones superaban el ámbito de la administración de Hacienda; en efecto, no se trataba de una recaudación perfectamente definida y aritméticamente regulada por unas oficinas, había lugar para las negociaciones y los reclamos, para las excepciones y las preferencias, que remiten a maneras tradicionales de gobierno.

#### 4.2 ¿CÓMO SE COBRABA UN VALE DE PRÉSTAMO FORZOSO?

Si para la recaudación por parte del gobierno se pusieron en juego las cadenas de funcionamiento institucional apoyadas en los poderes locales y en las negociaciones interpersonales; por el contrario, para el cobro por parte de los acreedores lo que se puso en juego fue, en primer lugar las redes interpersonales de negociación y de concentración de recibos y, solo después, se acudió a las distintas instancias institucionales encargadas de regular el pago de los préstamos. Aunque era posible presentar solo y directamente un recibo ante la gobernación para validarlo y cobrarlo o negociarlo, son pocos los casos que encontramos comparados con los que, para llegar a las oficinas del gobierno, se pasó por las redes locales, organizadas casi siempre por comerciantes.

#### IMAGEN 1

Recibo de préstamo forzoso del año 1854



Fuente: AGN-SR-R, t.3, f.141.

De este tipo fueron la gran mayoría de los recibos que el gobierno entregó a los ciudadanos como constancia de un préstamo forzoso. Estos recibos no solo sirvieron para reclamar reembolso o réditos, sino que circularon a lo largo del territorio, mediante endoso, en transacciones entre particulares.

Los expedientes que veremos a continuación se generaron, como ya señalamos, en respuesta a los parámetros que estableció el Decreto del 15 de diciembre de 1854, que fijaba como término “improrrogable” para justificar y reclamar el pago de préstamos y suministros de esta guerra, el día 31 de mayo de 1855 (*Art. 15, CN t. XVI: 84*). Los expedientes fueron presentados por los acreedores ante las diferentes gobernaciones en el lapso de los cinco meses establecidos y, una vez legitimados y reconocidos, fueron trasladados a la Secretaría de Hacienda para la emisión de las correspondientes “órdenes de pago”, según el procedimiento que estableció el citado decreto. Pero más allá de esta unidad administrativa, el examen de estos documentos permite reconstituir, en su diversidad, los vínculos mediante los cuales se actualizaron aquellos parámetros que, de manera general, estableció la legislación. Es bajo esta perspectiva que trazamos estas trayectorias de cobro:

1. Pedro Hoyos, vecino de Neiva, presentó ante la gobernación una serie de ocho legajos con 168 recibos para su “debido reconocimiento” (*AGN-SR-R, t.2, f. 55-213*). El reclamo se presentó el 29 de marzo de 1855. Los recibos presentados sumaron una deuda de 1.338 pesos, correspondientes a los préstamos consignados por 132 vecinos en diversas localidades de la provincia de Neiva: Villavieja, Agrado, la Plata, Hobo, Unión, Aipe, Campoalegre, Guaguas, Gigante y Garzón. Las fechas de los préstamos iban desde el mes de abril de 1854 hasta febrero de 1855, realizados, la mayoría de estos, en los meses de mayo, junio y julio de 1854. La suma referida incluyó 110 pesos de préstamo calificado como voluntario y los restantes 1.238 pesos fueron de préstamo forzoso. Todos los recibos fueron endosados a nombre de Pedro Hoyos, y casi todos en el lugar mismo en el que se hizo el préstamo; algunos tienen dos endosos diferentes para terminar a favor de Hoyos. Las fechas de los endosos en las diferentes localidades van del 12 de febrero al 25 de marzo de 1855, lo que deja pensar que realizó una gira recolectando estos recibos, o que sus contactos en las localidades los hicieron endosar a su nombre para, enseguida, entregárselos en la ciudad de Neiva. El 22 de abril de 1855, se emitió un documento a favor de Hoyos para que pudiera reclamar como legítima, ante el Tesoro Nacional, la suma señalada. Los montos de los recibos iban de 0.40 centavos<sup>10</sup> hasta 100 pesos. De estos recibos ninguno corresponde a un préstamo realizado por Hoyos, aunque en otro expediente encontramos dos recibos a su nombre endosados a otra persona. Veamos.

2. Juan Nepomuceno Duque presentó un expediente con 20 recibos (*AGN-SR-R, t.2 f. 295-311*). Dos expedidos a su nombre, por 100 y 20 pesos de préstamos forzosos y el resto de recibos endosados a su nombre. De estos últimos, dos se los endosó Pedro Hoyos, por préstamos entregados por Hoyos en la ciudad de Neiva, en mayo y junio de 1854 (16 pesos y 100 pesos respectivamente); otro recibo por 200 pesos se lo endosó Ramón Duque. Otros dos fueron elaborados en la alcaldía del Hobo, por 50 pesos cada uno, endosados primero a Pedro Duque, secretario del alcalde, quien enseguida se los endosó a Juan Nepomuceno Duque,<sup>11</sup> y dos más de Joaquín Duque por préstamos hechos en la alcaldía de Pital, por seis y cuatro pesos. De los once recibos restantes nueve pasaron primero por Pedro Hoyos antes de ser endosados a Nepomuceno Duque, estos últimos con doble endoso eran por sumas inferiores a diez pesos. El cruce de información entre este expediente y el que presentó Pedro Hoyos, deja ver claramente la participación central e intensa de Hoyos en el negocio del cobro de préstamos. El conjunto de recibos que presentó Duque ascendió a 626 pesos, suma por la cual el demandante pidió que se le expidiera rápidamente el documento correspondiente, argumentando que los necesitaba para hacer un pago al gobierno y que en caso de demora le iban a ser aplicados los intereses establecidos (*f. 310*). La demanda fue hecha el 23 de febrero de 1855 y la autorización por parte de la gobernación data del 27 del mismo mes. Sin duda, la agilidad en la autenticación se debió a las posiciones y los contactos que, según dejan ver estos mismos documentos, tenían los Duque en la provincia.

3. El trámite de Manuel de Jesús Torres, muestra una situación diferente (*AGN-SR-R, t.1 f. 80-222*). Este vecino de la parroquia de San Jacinto, en la provincia de Cartagena presentó, además de dos recibos a su nombre, 149 recibos que le habían sido endosados por los vecinos de su parroquia; ningún recibo comportaba más de un endoso y todos eran producto de varios repartos forzosos, realizados en la misma parroquia entre los meses de junio y septiembre de 1854. Los 151 recibos sumaban 190 pesos, siendo todos de poca monta: entre 0.5 centavos y cuatro pesos, la gran mayoría era por un peso. La solicitud de Torres se realizó en Cartagena el 3 de mayo de 1855, cumpliendo con las fechas límites establecidas, como vimos. Un año y medio después, el 30 de octubre de 1856, el administrador principal de correos de la provincia, da cuenta de los recibos validados de acuerdo con las sumas registradas en su administración y señala una diferencia de ocho pesos entre sus cálculos y los que presentó originalmente Torres. La orden de liquidación fue entonces de 182 pesos con 20 centavos. Al final, Torres y los vecinos de la parroquia de San Jacinto debieron esperar dos años y medio para que se emitiera el certificado de sus modestos créditos. Con fecha del 10 de septiembre de 1857, la gobernación hace la liquidación:

Se reconoce a favor del Sr. Manuel de J. Torres y a cargo del Tesoro Nacional la suma de ciento ochenta y dos pesos veinte centavos y en su constancia se le expide la correspondiente certificación, insertándose en ella la presente liquidación. (*f. 222*)

Este reclamo llegó a formar un expediente de casi doscientos folios, incluyó 151 recibos buscando el reconocimiento de tan solo 190 pesos. Un trámite que solo en su primera fase de liquidación duró dos años y medio, mientras que otros expedientes se resolvían en días, como el que ya vimos de Juan Nepomuceno Duque en Neiva o, por ejemplo, otro que presentó Ventura Fajardo en la provincia de Popayán: con dos recibos reclamaba 324 pesos, en un expediente de dos folios que se resolvió en pocos días (*AGN-SR-R, t.1 f.242-243*).<sup>12</sup> La capacidad de cobrar rápidamente los vales del gobierno dependía, en efecto, de recursos relacionales, que no todos tenían; por esta razón, las diferentes actualizaciones de un mismo trámite podían ser experiencias completamente diferentes.

Los expedientes que hemos presentado llegan solamente hasta el reconocimiento de la deuda. Como ya vimos, el paso siguiente (común a los préstamos forzosos, voluntarios y a los suministros o auxilios) fue recibir en la Tesorería General el valor equivalente en “vales de deuda flotante al 6%”, los cuales, decía un decreto del 15 de diciembre de 1854 :

Serán admitidos en las aduanas y en las demás oficinas de Hacienda de la República en que se recauden los derechos de importación, en la misma forma, con los mismos requisitos y con igual valor que los vales flotantes comunes, pero con un fondo particular de 8 unidades de cada 100 de derecho primitivo de importación. (*CN t.XVI: 84*)

Dado que eran los comerciantes quienes requerían los vales de deuda flotante para sus negocios de importación, el final del ciclo de cobro terminaba dependiendo de las capacidades de los acreedores para entrar en negocios con ellos. Muchos de los que presentaron expedientes eran, en efecto, comerciantes y en este caso utilizaron sin problema los vales en las aduanas al valor nominal. Mientras tanto, quienes no estaban en esta posición debieron aceptar venderlos con descuento a los comerciantes y/o agiotistas o utilizarlos como medio de pago circulante mediante los habituales endosos. En uno y otro caso, la circulación de vales representó una característica del dispositivo puesto en marcha por este tipo de endeudamiento y respondió, al mismo tiempo, a una de las circunstancias económicas sobre las que existió el Estado decimonónico colombiano, la sistemática escasez de moneda circulante<sup>13</sup>.

Si las dinámicas de endeudamiento estatal se entrelazan con las más amplias tramas de la economía del país, otro tanto podemos decir del vínculo de estos préstamos con las prácticas políticas en las que se jugaba el poderío de unos y otros, de caudillos y funcionarios, de contribuyentes y gobernantes, de acreedores y prestatarios. El manejo de la información muestra bien este cruce con lo político. Recordemos que tanto en las explicaciones de la época como en buena parte de la historiografía, la razón de la incapacidad para aplicar las ponderadas contribuciones directas fue la inexistencia de un catastro que las sustentase, es decir, la ausencia de un conocimiento preciso de las riquezas de los ciudadanos que permitiera establecer un impuesto proporcional. No obstante, lo que acabamos de exponer sobre la aplicación institucionalizada de los préstamos forzosos muestra que la dificultad no se debía solo a un problema técnico de información, ya que para repartir un préstamo forzoso la información requerida era básicamente la misma. La dificultad radicaba, más bien, en cómo se detentaba esta información y, sobre todo, en las características de las tramas sobre las que se respaldaba la acción del Estado. Un informe en la prensa oficial, en julio de 1854, pone a la vista estos manejos políticos de la información:

Han regresado a esta ciudad los Señores Ignacio Ospina y Próspero Salcedo, que habían pasado a la ciudad de Cali a negociar algunos auxilios pecuniarios para el servicio público. Obrando ellos, con el patriotismo y el celo que les es conocido a favor de la causa constitucional, han obtenido mediante la cooperación del benemérito Ciudadano General López y del patriota Gobernador Fernández de Córdoba, que han sabido despertar el generoso desprendimiento de aquellos habitantes, los recursos más necesarios para la grande obra que ocupa ahora a toda la república: la destrucción del motín de malhechores que se ha apoderado de Bogotá. Prontamente se obtuvieron los siguientes resultados: Un empréstito voluntario de seis mil pesos, un descuento o avance del comercio, sobre derechos de importación, de diez mil trescientos ochenta pesos (...) (*Boletín Oficial, 22 de julio de 1854: 2*)

Las legitimidades, las posibilidades y las dependencias tenían su asiento en la mediación de caudillos y líderes políticos, la cual no solo aparece en esta cita como central, sino incluso fundamental para

la obtención de recursos (préstamos al gobierno) en las localidades. La capacidad para “*despertar el generoso desprendimiento de aquellos habitantes*” aludía a la capacidad para movilizar redes de dependencias personales, clientelas y comunidades adscritas a sus influencias locales. La característica de estas acciones de recaudación, donde el vínculo que sostiene la entrega era básicamente de clientelas políticas, de amistades o de lealtades personales, muestra que los mecanismos por los que existía la acción estatal tenían poco asiento en relaciones directas y estandarizadas entre las instituciones de gobierno y sus gobernados, según los modelos estatales que se buscaban construir<sup>14</sup>. No se trataba, sin embargo, de una sustitución o de una alternativa (las instituciones o las personas), sino de una forma de institucionalidad que integraba y daba un protagonismo a las relaciones interpersonales de poder.

## 5. ¿ENDEUDARSE O EXIGIR IMPUESTOS?

Entre las tramas superpuestas de las necesidades y de las capacidades económicas y políticas, cabe hacerse la pregunta sobre la opción entre impuestos o deudas ¿fueron los préstamos forzados –o voluntarios– una opción o simplemente una consecuencia? A lo largo del siglo XIX, el sistema de endeudamiento estatal fue abiertamente condenado y criticado. Cuando los administradores se referían a él era para justificar las nefastas consecuencias de las guerras, para denunciar el manejo de anteriores administradores o para explicar las dimensiones fuera de todo control a las que habían llegado las finanzas públicas y, por lo tanto, las limitaciones que esta situación engendraba. Por ejemplo, en 1856 se lo criticaba, en estos términos, en un informe de la Comisión de Crédito del Senado:

Este sistema de encontrar recursos con empréstitos, está hoy reconocido como el peor de todos; i solamente puede adoptarse en circunstancias anormales, como cuando pelagra la independencia nacional, o una revolución política hace necesario un recurso extraordinario (*BN-FP, 923/2: 60*)

La economía política de la época insistía sin descanso en las peligrosas consecuencias de no establecer acciones transparentes y bien definidas en torno al crédito del Estado; en general un buen crédito se consideraba el de la Gran Bretaña o el de los Estados Unidos, definidos como sistemas con reglas claras y medios concretos para amortizar sus deudas (*BN, FP 923/2; Ganilh, 1827*). En este contexto de pensamiento, llama la atención el encontrar una defensa del endeudamiento tal y como se presentaba, es decir, de un endeudamiento opaco, sin proporción con las posibilidades de pago y en medio de altos niveles de incertidumbre. Con una racionalidad claramente opuesta al común ataque de los mal vistos préstamos y empréstitos, la explicación que da Rafael Núñez en 1856, entonces Ministro de Hacienda, nos brinda interesantes elementos que clarifican la opción y la persistencia de los endeudamientos estatales en estos años y señala parte de las resistencias que jugaron en contra de la tan mentada contribución directa.

Las palabras de Núñez son categóricas, plantean sin ambigüedades las virtudes de los préstamos frente a los impuestos en tanto arbitrios del Estado. Presenta estas ventajas como evidencias que todos consideran, aunque pocos hablen de ellas. La primera ventaja es la facilidad: “no complican el sistema tributario, ni embarazan las operaciones de la industria”; la segunda es con relación al tiempo y la rapidez: “producen un resultado inmediato y satisfacen a tiempo las necesidades públicas”; la tercera ventaja es la costumbre y el interés común que genera el endeudamiento: “en lugar de ser elemento de disgusto, de resistencias y hasta de trastornos, establecen nuevos vínculos de unión entre el gobierno y los ciudadanos”; la cuarta plantea el sistema de los préstamos como un servicio y una facilidad para una parte de la población: “proporcionan colocaciones fáciles i seguras a los capitales de aquellas personas que por su edad, sexo u otra circunstancia no pueden entrar en el movimiento activo de la industria” (*MH, 1856: 59*). Estas consideraciones nos permiten comprender un poco mejor de qué manera mientras se hablaba de un Estado de contribuyentes se propiciaba un estado de prestamistas.

A lo anterior no podemos dejar de agregar la incidencia y las resonancias que adquiriría la díada contribución/préstamos, en un contexto como el que aquí examinamos, dónde las centenarias experiencias de los tributos y de los fueros que los exceptuaban, formaban parte de los elementos con los que se estructuraban las relaciones sociales. La denigrante posición de subordinación y sometimiento que había implicado el pago del tributo indígena, al lado del prestigio y reconocimiento que otorgaba la “donación

graciosa” o los préstamos que se hacían al Rey, no pueden dejar de tenerse en mente: pagar un impuesto directo era demasiado parecido a tributar. El repudio hacia cualquier acto relacionado con una *talla* o un *tributo*, respondía sin duda a una experiencia social muy cercana, la misma en la que la posición de donante o prestamista parecía prestigiosa y alejada de cualquier posición servil.

Aspectos como la defensa del préstamo frente al impuesto o como los hábitos seculares de prácticas impositivas, nos llevan a considerar que durante la primera mitad del siglo XIX, la opción fiscal de endeudamiento no era ni una mera fatalidad, ni pura necesidad. Aunque también hubo algo de esto, no debemos olvidar que en el rumbo de las finanzas estatales estaba determinado tanto por las circunstancias y modelado por las interdependencias, como decidido -activa o pasivamente- por los actores implicados<sup>15</sup>.

En 1861, José María Samper reconocía en estos términos las tensiones y resistencias que hasta entonces habían puesto trabas a los impuestos directos:

La riqueza, concentrada en pocas manos, solo habría podido ofrecer rendimientos apelando a las contribuciones directas. Pero estas conformaron precisamente la resistencia del clero y de las gentes más acaudaladas é influyentes. Los impuestos indirectos, gravando los consumos y la producción, pesaban sobre poblaciones pobres y detenían el desarrollo de la riqueza (Samper, 1861: 204)

La dificultad del impuesto directo frente a los instalados préstamos, como arbitrio principal del Estado, se ubica en la misma lógica y configuración que llevaba a favorecer los impuestos indirectos. En ambos casos, la opción resulta del cruce de intereses privados, de la percepción social, de la practicidad o la facilidad de su aplicación. A su vez, la trayectoria fiscal así configurada producía resultados que se integraban como elementos del proceso. Uno de ellos fue el sobreendeudamiento estatal, pues si es posible establecer la cercanía y sustitución entre préstamos forzosos y contribución directa, tomar los primeros en lugar de los segundos desemboca en una diferencia matriz: los préstamos debían ser reintegrados mientras que las contribuciones no.

## 6. CONCLUSIÓN: LOS PRÉSTAMOS FORZOSOS EN LA DINÁMICA FISCAL

A mediados de siglo y después de más de cuarenta años de prácticas sistemáticas de endeudamientos variados, los préstamos solicitados o exigidos a la población son parte nodular de la dinámica institucional de Hacienda.<sup>16</sup> Los casos y los procesos observados permiten comprender que, entre las posibilidades y las expectativas (tanto por el lado del gobierno para recaudar, como por el de los acreedores para cobrar), los préstamos forzosos y voluntarios a la población se inscribieron completamente en los procesos constitutivos del orden estatal decimonónico. Con ellos se desarrolló una forma de financiación estatal que constituyó, a pesar de lo antiguo del tipo de práctica, una verdadera novedad en cuanto a su intensidad y centralidad en el funcionamiento de las finanzas gubernamentales tanto en tiempo de guerra como de paz. Lo vimos en acciones precisas dentro de las instituciones del Estado: la organización de los cálculos de los repartos, la conformación de listas de los mismos, el despliegue de los mecanismos de recaudación o el control en los pagos. Y lo vimos en el cruce de las prácticas institucionales con otros ámbitos de la vida social, por ejemplo, el expresado en acciones como las que impulsaron los acreedores al remitir sus expedientes a la Secretaría de Hacienda, al negociar el cobro de vales y bonos del gobierno por medio de agiotistas, comerciantes o abogados capitalinos o frente a la obligación de desplazarse hasta la capital, Santafé de Bogotá, para hacerse pagar estas deudas. Todas estas prácticas, administrativas e interpersonales, oficiales y extraoficiales, pusieron en relación a las personas con las diferentes instancias administrativas, vincularon las localidades con el gobierno central, perfilaron los caminos para los negocios con el gobierno y alimentaron la circulación de vales de deuda pública, participando de esta manera, unos y otros, del tejido social estatal.

Por su lado y puesto que las deudas estaban lejos de representar lo buscado -a pesar de ser lo recurrentemente aplicado- el recurso a los préstamos, lo hemos visto, no se dio sin contradicciones y notorias paradojas. Una de ellas es el juego entre lo *regular* y lo *circunstancial*. El carácter recurrente y la relativa institucionalización de los préstamos, junto con su legitimidad en las convenciones que organizaron la acción social en estos años, no desdibujan en absoluto el cariz de un recurso percibido como excepcio-

nal; característica de acto puntual, y por lo tanto fuente finita e inestable de recursos, que comparten con otras comunes soluciones de Hacienda, como pudieron ser la retención de sueldos civiles y militares o la venta de bienes del Estado. Se trataba así de unas prácticas *regulares*, aplicadas como *circunstanciales*, paradoja que al tiempo que acerca los préstamos forzosos a una forma de contribución directa, los aleja en el sentido de su actualización y en las consecuencias que se derivan. En este mismo registro vimos aparecer, en las fuentes estudiadas, otras complejidades, tensiones o contradicciones que no dan cabida a comprensiones lineales o a opciones excluyentes; como aquellas que se dan entre las normas y las prácticas; las acciones establecidas y las emergentes o las percepciones de lo nuevo y de lo viejo en materia fiscal.

Al estudiar la ambigua relación entre préstamos e impuestos y el resultante predominio de los procesos de endeudamiento, frente a la aplicación de una contribución de los ciudadanos -proporcional y obligatoria- según lo pregona la economía política moderna, no podemos sino subrayar la necesidad de estudiar el endeudamiento estatal (que incluye la práctica de los préstamos voluntarios y forzosos pero que no se limita a ellos) como elemento clave de la comprensión de las trayectorias históricas que le dieron forma y existencia al Estado colombiano a lo largo del siglo XIX.

## NOTAS

- 1 Este trabajo es parte de una investigación sobre el endeudamiento estatal colombiano durante el siglo XIX (Pilar López Bejarano. *Un Estado a Crédito. Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, 2015). Para la discusión puntual que propone este artículo, quiero agradecer las atentas lecturas que hicieron Mario Etchechury y Juan Carlos Garavaglia; los comentarios inteligentes e incisivos de los colegas con quienes compartí mesa en el último congreso latinoamericano de historia económica (CLADHE IV -Simposio: “Desempeño económico y proceso de construcción estatal en las periferias, siglo XVI-XIX”- Bogotá, 2014) y las precisiones de los evaluadores anónimos que permitieron definir posiciones y completar ideas.
- 2 Remitimos por ejemplo a: Gabriel Ardant, *Théorie sociologique de l'Impôt* (1965); Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident* (1975); Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours* (1990); Pierre Bourdieu, *Sur l'État, cours au collège de France, 1989-1992* (2012); Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990* (1992).
- 3 La bibliografía que desarrolla esta perspectiva se ha incrementado en las últimas décadas, referimos -sin pretensiones de exhaustividad- algunos estudios teóricos y/o aplicados en la historia de América Latina: Zacarías Moutoukias, “Narración y análisis en la observación de vínculos y dinámicas personales (1995); “Las formas complejas de la acción política: justicia corporativa, faccionalismo y redes sociales el concepto de red personal en la historia social y económica” (2000); Clément Thibaud y M.T Calderón, “La construcción del orden en el paso del antiguo régimen a la República, redes sociales e imaginario político...” (2002); Pilar Ponce y A. Amadori, “Redes sociales y ejercicio del poder en la América Hispana: consideraciones teóricas y propuestas de análisis” (2008); Darío Barreira, “Por el camino de la historia política: hacia una historia política configuracional” (2002).
- 4 Alfonso Quiroz lo refiere así para el Perú: “(...) in the seventeenth and early eighteenth centuries the financial relationship between the state and the merchant guild had been based on monopoly rights and privileges guaranteed to the guild in exchange for services to the crown, which included donations, forced loans and loans without interest” (1995: 379).
- 5 “En 1449 el Rey Juan II mandó a la ciudad de Toledo que acudiese con 1.000.000 de maravedies en préstamo a repartir entre sus vecinos” (Carrera, 1987: 26).
- 6 Lo proyectó Joseph del Campillo y Cosío (1789: 73). Lo planteó el virrey Manuel Antonio Flores en un informe a la Corona en 1779 (*AGI, Santa Fe 595, cuaderno 39*); el mismo año lo retomó el fiscal y protector de indios del virreinato, Francisco Moreno y Escandón (Melo, 1985: 32), y en 1789 lo decía Francisco Silvestre en un informe de gobierno “dejar a los indios en la clase de libres y sujetos a sus cargas, repartiéndoles las tierras de sus resguardos con títulos de propiedad a cada uno...” (1989: 147)
- 7 Para dar una idea del peso de los préstamos forzosos en esta ocasión, basta comparar con el monto que en esta modalidad se recaudó en la confrontación anterior. Frente a los 620.000 pesos de este año de 1854, en el período 1839-1842, durante la llamada Guerra de los Supremos, los préstamos exigidos a la población ascendieron a solamente 190.668 pesos en cuatro años de confrontación (*MH*, 1845:16-19). Otro punto de referencia es el monto del presupuesto de rentas en estos años, que se ubica alrededor de los dos y medio millones de pesos.
- 8 Aunque esto también era práctica común en tiempo de guerra, pero se les llamaba “auxilios”. Préstamo y auxilio, fueron dos cosas diferentes en el momento de la recaudación, aunque en el momento de hacer las cuentas y de pagar era posible asimilar unos a otros.

- 9 Inciso 3 del Art. 5 que exceptúa el caso de guerra por la inviolabilidad de la propiedad y el Art. 9 que dice es deber de todo granadino “contribuir para los gastos públicos” (*Constitución de la República de la Nueva Granada de 1853*)
- 10 La cantidad de recibos de baja monta deja pensar que, a pesar de que el gobierno ordenó recaudar el préstamo entre “los vecinos más acomodados” (Ley del 13 de junio de 1854), en realidad el reparto fue extendido al conjunto de la población. Más adelante veremos otros casos similares.
- 11 Estos recibos están firmados tres veces por Pedro Duque: 1) la firma que los autoriza como secretario de la alcaldía; 2) la firma del primer endoso, ya que él mismo lo firma “a ruego” de los interesados; y 3) la firma con la que los endosa a Juan Nepomuceno Duque.
- 12 La familia Fajardo aparece vinculada con las familias poderosas de Popayán (véase Garnica y Gutiérrez, 2010).
- 13 Sobre la situación monetaria de la Nueva Granada durante el siglo XIX ver Guillermo Torres García (1945: c.II).
- 14 Esta es una temática que se ha trabajado ampliamente en la historiografía colombiana del siglo XIX y XX; ver por ejemplo: Laura Guerrero, *Clientelismo político ¿desviación de la política o forma de representación? Estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1972-2012* (2013); Lariza Pizano “Caudillismo y clientelismo: expresiones de una misma lógica” (2001), Rodrigo Uprimny, “Legitimidad, clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación” (1989).
- 15 Esta perspectiva relacional de una historia de los actores y de los procesos se puede ver, para el caso latinoamericano, en las propuestas de los historiadores Sergio Serulnikov (2010) y Zacarias Moutoukias (1995, 2000, 2010).
- 16 Es posible hacer un seguimiento sistemático de cada ocurrencia de los préstamos forzosos a lo largo del siglo analizando la serie de las *Gacetas Oficiales* donde se publicaron los decretos que los ordenaron, así como, frecuentemente, los recaudos que efectivamente se consiguieron.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARDANT, Gabriel (1965) *Théorie sociologique de l'Impôt*. París, École Pratique des Hautes Études / Imprimerie Nationale.
- AMARAL, Samuel (1995) “La deuda pública de Buenos Aires 1800-1850”. En Liehr, Reinhard. *La deuda pública de América Latina en perspectiva histórica*. Madrid, Iberoamericana: 119-154.
- BARREIRA, Darío (2002) “Por el camino de la historia política: hacia una historia política configuracional. *Secuencia, revista de historia y ciencias sociales*, vol.53: 163-196.
- BOURDIEU, Pierre (2012) *Sur l'État. Cours au college de France, 1989-1992*. París, Raisons d'agir / Seuil.
- CAMPILLO Y COSÍO, Joseph del (1789) *Nuevo sistema de gobierno económico para América*. Edición facsímil. Mérida, Universidad de los Andes. 1971.
- CARRERA RAYA, Francisco José (1987) *Antecedentes histórico-jurídicos de la deuda pública española*. Málaga, Universidad de Málaga.
- DEAS, Malcom (1979) “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”. En *Ensayos sobre historia económica de Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo.
- DUBET, Anne (2008) *Les finances royales dans la monarchie espagnole (XVI<sup>o</sup>-XIX<sup>o</sup> siècles)*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- ELIAS, Norbert (1975) *La dynamique de l'Occident*. París, Calman-Levi/Poket.
- GANILH, M (1827) *Diccionario Analítico de Economía Política*. Traducido por Mariano José Sicilia. París, Librería Americana.
- GARNICA, Armando y GUTIERREZ, Daniel (2010) *Quién es quién en 1810. Guía de forasteros del Virreinato de Santa Fe*. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/guia\\_de\\_forasteros/indice.htm](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/guia_de_forasteros/indice.htm) Búsqueda realizada el 16 de mayo de 2013.
- GELMAN, Jorge y SANTILLI, Daniel (2006) “Entre la eficiencia y la equidad. Los desafíos de la reforma fiscal en Buenos Aires. Primera mitad del siglo XIX”. *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, no. 3: 491-520.
- GUERRERO, Laura (2013) *Clientelismo político ¿desviación de la política o forma de representación? Estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1972-2012*. Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá.
- JÁUREGUI, Luis (2006) *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México, Instituto Mora.
- LIEHR, Reinhard (1995) *La deuda pública de América Latina en perspectiva histórica*. Madrid, Iberoamericana.

- LÓPEZ BEJARANO, Pilar (2015) *Un Estado a Crédito. Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Opera Eximia / SBLA.
- LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando (1992) *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia 1821-1900*. Bogotá, Banco de la República.
- MELO, Jorge Orlando (1985) “Introducción. Francisco Antonio Moreno y Escandón: retrato de un burócrata colonial”. En: Moreno y Escandón, Francisco, *Indios y Mestizos de la Nueva Granada a finales del siglo XVIII*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular: 5-36.
- \_\_\_\_\_ (1989) “La evolución económica de Colombia, 1830-1900”. En: Jaramillo, J. (dir.), *Nueva Historia de Colombia*, t.2. Bogotá, Editorial Planeta.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE ESPAÑA (1982) *La Hacienda de los Borbones en España y en Indias*. Madrid, Ministerio de Hacienda.
- MOUTOUKIAS, Zacarías (1995) “Narración y análisis en la observación de vínculos y dinámicas personales; el concepto de red personal en la historia social y económica”. En Bejerg y Otero (comp.) *Inmigración y redes sociales en la Argentina moderna*. Tandil. IHES, 221-241.
- \_\_\_\_\_ (2000) “Las formas complejas de la acción política: justicia corporativa, faccionalismo y redes sociales (Buenos Aires, 1750-1760)”. *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*. Colonia 39: 69-102.
- \_\_\_\_\_ (2010) “Dépendences temporelles, réseaux sociaux et changements institutionnels en Amérique Hispanique, fin XVIIIe début XIXe”. En Bertrand, M. y Priotti, J-P., *Pratiques sociales, espaces maritimes et pouvoirs dans la monarchie hispanique (XVe-XVIIIe siècles)*. Rennes: Presses de l’Université de Rennes.
- MUÑOZ, Edwin (2010) “Estructura del gasto y del ingreso en la Caja Real de Santafé, 1803-1815”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, no. 37/2: 45-85.
- OCAMPO, José Antonio (1990) “Comerciantes, artesanos y política económica en Colombia” En Colmenares, G. et al., *Ensayos de Historia Económica de Colombia*. Bogotá, Legis Editores.
- OSPINA VÁZQUEZ, Luis (1987) *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*. Medellín, FAES.
- PINTO BERNAL, Joaquín (2012) «Los orígenes del impuesto directo y progresivo en América Latina». *Historia y Sociedad*, no. 23 (enero-julio): 53-77.
- PIZANO, Lariza (2001) “Caudillismo y clientelismo: expresiones de una misma lógica”. *Revista de Estudios Sociales*, nº 9: 75-83.
- PONCE LEIVA, Pilar y AMADORI, Arrigo (2008) “Redes sociales y ejercicio del poder en la América Hispana: consideraciones teóricas y propuestas de análisis”, *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 34: 15-42.
- PRO RUIZ, Juan (2008) “Des finances royales aux finances publiques: le contribuable et l’administration dans le nouvel ordre fiscal (1833-1852)”. En Dubet, Anne. *Les finances royales dans la monarchie espagnole (XVI-XIX siècles)*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes: 291-305.
- \_\_\_\_\_ (2011) “La contribución directa como motor de construcción del Estado en España, 1810-1850”. Conferencia *En Coloquio Changement institutionnel et fiscalité dans le monde hispanique (1750-1850)*. Toulouse: FRAMESPA / Université Toulouse II / Le Mirail, Disponible en [http://www.canalu.tv/video/universite\\_toulouse\\_ii\\_le\\_mirail/la\\_contribucion\\_directa\\_como\\_motor\\_de\\_construccion\\_del\\_estado\\_en\\_espana\\_1810\\_1850\\_juan\\_pro\\_ruiz.9825](http://www.canalu.tv/video/universite_toulouse_ii_le_mirail/la_contribucion_directa_como_motor_de_construccion_del_estado_en_espana_1810_1850_juan_pro_ruiz.9825) Búsqueda realizada el 15 de marzo de 2013.
- QUIROZ, Alfonso (1995) “Public Debt and the Domestic Financial Structure in Peru 1850-1914”. En Liehr, R. (ed.) *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*. Madrid, Iberoamericana.
- RESTREPO, Juan Camilo (1992) «¿quién ha pagado el estado?» *Boletín Cultural y Bibliográfico* XXIX, no. 30. Bogotá, Banco de la República.
- ROSANVALLON, Pierre (1990) *L’État en France, de 1789 à nos jours*. París, Seuil.
- SAMPER, José María (1861) *Ensayo sobre las revoluciones políticas y la condición social de las Repúblicas colombianas (Hispano-Americanas)*. París, Imprenta de E. Thunot y C<sup>a</sup>.
- SERULNIKOV, Sergio. “En torno a los actores, la política y el orden social en la independencia hispanoamericana”. Nuevos Mundos, Mundos Nuevos. 2010. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/59668>
- SILVESTRE, Francisco (1989). “Apuntes reservados” [1789]. En G. Colmenares (ed.) *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*, t. II. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, p.35-152.
- TORRES GARCÍA, Guillermo (1945) *Historia de la moneda en Colombia*. Bogotá: Banco de la República. Versión digital en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/him/him1.htm> Búsqueda realizada el 23 de enero de 2014.
- THIBAUD, Clément y CALDERÓN, María Teresa (2002) “La construcción del orden en el paso del antiguo régimen a la República”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, no. 29: 135-165.

TILLY, Charles (1992) *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial.

UPRIMNY, Rodrigo (1989) "Legitimidad, clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación. Cuadernos de Economía, 13: 113-164.

VARGAS, Pedro Fermín de (1790) "Pensamientos políticos sobre la agricultura, comercio y minas del Virreinato de Santa Fe de Bogotá". En Colmenares, G. (ed.) *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1989.

VILLAVECES, Juanita. (2005). "Propuestas hacia el progreso económico en el siglo XIX en Colombia: impuesto directo, aduanas, vías de comunicación y federalismo". *Borradores de Investigación*, no. 83.

## FUENTES

### **AGN (Archivo General de la Nación) Bogotá**

- SR (Sección República)
- R (Reclamaciones) t.1 a 3

### **AGI (Archivo General de Indias) Sevilla**

- Audiencia de Santa Fe
  - 595 *Informe*. Virrey Manuel Antonio Flórez (1779).
  - 784 *Estado*. *Cuentas del año 1784-1785 de la Caja Real de Santa Fe* (1786).
  - 1096 *Tanteo*, *Corte y vista de las Cajas Reales de esta ciudad y provincia de Cartagena de Indias* (1801).

### **BN (Biblioteca Nacional) Bogotá**

- FP (Fondo Pineda)
- 923/2 *Informe del Senador Tomás C. de Mosquera a las comisiones*

### **MH (Memorias de Hacienda)**

- (1842) *Exposición que hace el Secretario Estado en el despacho de Hacienda sobre los negocios de su departamento al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1842*. Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla.
- (1845) *Informe General del Secretario de Hacienda al Congreso de 1845*. Bogotá, Imprenta de J. A. Cualla.
- (1856) *Exposición que el Secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1856*. Bogotá, Imprenta del Neogranadino.
- (1861) *Memoria sobre la Hacienda Nacional de la Nueva Granada presentada al Congreso de 1861*. Bogotá, Imprenta de la Nación.

### **Diarios oficiales:**

#### *Gaceta de Colombia*

- Nº 244, 18 de junio, 1826, Bogotá, Imprenta de M. M. Viller Calderón.
- Nº 252, 13 de agosto, 1826, Bogotá, Imprenta de M. M. Viller Calderón.

#### *Boletín Oficial*

- julio 22 de 1854, Ibagué, Imprenta Provincial F.F. Paul.

### **Legislación:**

#### Leyes y Decretos:

*CN (Codificación Nacional) Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821*. Consejería de Estado:

- t.1. (1821-1824) Bogotá, Imprenta Nacional, 1924.
- t. II (1825-1826) Bogotá, Imprenta Nacional, 1924.
- t. XIII (1848-1849) Bogotá: Imprenta Nacional, 1929.
- t. XVI (1854 -1855) Bogotá: Imprenta Nacional, 1929.
- t. XIX (1860-1861) Bogotá: Imprenta Nacional, 1930.

### **Constituciones:**

1819 Ley fundamental de 1819. Disponible en:

<http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12504981945698273098435/index.htm>

1821 Colombia. *Ley fundamental de la unión de los pueblos de 1821*. Disponible en:

<http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/78037392101469684765679/index.htm>

1853 Constitución de la República de Nueva Granada. Disponible en:

<http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/67926281091469673665679/index.htm>