



LA HACIENDA PÚBLICA NEOGRANADINA A LA LUZ DE SUS DEUDAS. PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

*Pilar López Bejarano**

Resumen: Este artículo aborda el proceso institucional hacendístico de la Nueva Granada –actual Colombia– desde el punto de vista del manejo de la deuda pública. Un endeudamiento temprano y creciente lleva a que administrar deudas se vuelva el eje del funcionamiento de las finanzas públicas y, en esta medida, un factor clave de la configuración estatal decimonónica.

Palabras claves: Hacienda Pública, deuda pública, dinámica institucional, Estado, Colombia, siglo XIX.

Abstract: This article deals with the institutional process of hacienda economy in New Granada –present-day Colombia– from the perspective of public debt management. An early and rising debt burden made of debt handling the basis for dealing with public finances. Thus, it became a key factor in the political configuration of the state in the nineteenth century.

Keywords: public finance, public debt, institutional dynamics, State, Colombia, Nineteenth century.

Fecha de recepción: 29/11/2013 • Fecha de aprobación: 09/02/2014

* Colombiana. Doctora en Historia y Civilización por la *École des Hautes Études en Sciences Sociales* - HESS, París, Francia. Investigadora del proyecto europeo *State Building Process in Latin America* (1820-1870), de la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España –<http://statebglat.upf.edu/>-. Correo electrónico: pilarlb@gmail.com

A lo largo del siglo XIX, cada año, los Secretarios de Estado –de Interior, de Hacienda o de Guerra– debían presentar un informe al Congreso. Los informes del despacho de Hacienda –*Memorias de Hacienda*– trataban el delicado asunto de los recursos del Estado y su administración. En su forma, dichas exposiciones guardaban casi invariablemente una misma estructura: se iniciaban dando cuenta de los recursos y de los ramos que los generaban, se seguía con los gastos y, si era pertinente, se presentaba el déficit o el eventual endeudamiento. A imagen de estas *Memorias*, tenemos la tendencia a pensar el endeudamiento estatal en un orden establecido: ingresos, gastos y déficit/deuda. No obstante, cuando empezamos a estudiar las dinámicas económicas de los nacientes estados, esta secuencia pierde el orden y la linealidad. La aparente evidencia de que el endeudamiento no puede ser sino consecuencia no corresponde, el endeudamiento puede ubicarse también como causa de los ingresos o de los gastos.

En el caso que aquí nos ocupa, la Nueva Granada, en la primera mitad del siglo XIX,¹ a pesar del orden que traen sus *Memorias*, lo que aparece es un evidente endeudamiento inicial sobre la promesa de una supuesta prosperidad y, en adelante, un encadenamiento en el que una deuda paga otra deuda, que paga otra deuda, que paga...² La situación no es excepcional, el engranaje de endeudamiento público es bastante común.³ Sin ir muy lejos en el espacio y en el tiempo, para las repúblicas vecinas también la deuda representó el eje de las finanzas estatales.⁴ En una perspectiva amplia, el fenómeno económico, político y social del endeudamiento estatal permite una serie de interesantes desarrollos;⁵ no obstante, en los límites de este artículo vamos a considerar un solo aspecto: la relación entre el

- 1 La actual Colombia fue centro de varias unidades territoriales durante el siglo XIX: del virreinato de la Nueva Granada hasta 1810; de la República de Colombia –Gran Colombia, de 1820 a 1830, con la Nueva Granada como uno de sus departamentos–; de la República de la Nueva Granada (1830-1858); de la Confederación Granadina (1858-1861); de los Estados Unidos de Colombia (1861-1886) y a partir de 1886 República de Colombia. El apelativo de Nueva Granada evoca para el siglo XIX un período de transición entre la Colonia y la República y se extiende hasta 1961.
- 2 A lo largo del siglo XIX la recaudación fiscal fue siempre inferior al gasto. No tenemos aquí el espacio para incursionar en las circunstancias y razones de esta situación, pero el tema ha sido largamente debatido por la historia económica, ver por ejemplo: Malcom Deas, *Ensayos sobre historia económica de Colombia* (Bogotá, Colombia: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - Fedesarrollo, 1979); David Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma* (Bogotá, Colombia: Grupo Planeta, 1994); Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica - FCE, 2010); Óscar Rodríguez y Decsi Arévalo (eds.), *Propuestas y debates en historia económica* (Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia - UNAL; Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID, 2011).
- 3 Para pensar el endeudamiento estatal en su historicidad y más allá del “desequilibrio presupuestal”, ver por ejemplo: David Alonso García, “El sistema fiscal castellano (1503-1536)”, en: *Entre Clío y Casandra, poder y sociedad en la Monarquía hispánica durante la Edad Moderna*, (eds.) Julio D. Muñoz Rodríguez y Domingo Centenero de Arce (Murcia, España: Universidad de Murcia - UM; *Cuadernos del Seminario de Floridablanca*, No. 6, 2005), 253.
- 4 Juan Carlos Garavaglia, “Algunos aspectos preliminares acerca de la ‘transición fiscal’ en América Latina (1800-1850)”, *Illes i Imperis* (España) 13 (2010): 159-192.
- 5 Esta reflexión es parte de un trabajo más extenso sobre el papel de deuda pública en la conformación estatal de la Nueva Granada. Sobre esta investigación se prepara un libro que será publicado en el marco del proyecto *State Building process in Latin America (1820-1870)*.

creciente endeudamiento y la organización institucional de la Hacienda Pública, vamos a vincular el diseño formal de una instancia de administración a una de las condiciones de su propia historicidad: el endeudamiento.

La Nueva Granada y su deuda pública en la primera mitad del siglo XIX

Los primeros años del siglo XIX constituyen para la Nueva Granada un “período-bisagra” en varios aspectos. En el terreno de su definición política, pasa de ser un virreinato de la monarquía española a convertirse en una república independiente; en su forma de gobierno se instala la tensión entre proyectos políticos: federales y centralistas, liberales y conservadores,⁶ y en el ámbito de la fiscalidad estatal, se inician una serie de procesos que van a aportar nuevos elementos a la manera como se había concebido y practicado el manejo de los recursos públicos.⁷ Entre estos procesos ubicamos el endeudamiento estatal.

Cuando la independencia de España era apenas una ilusión, la práctica de endeudamiento en nombre de un futuro gobierno ya era una realidad. En los primeros pasos de la emancipación, los líderes del movimiento independentista se comprometieron económicamente para conformar y armar los ejércitos libertadores, luego, en el combate, la guerra fue generando nuevos gastos y nuevos compromisos.⁸ Puede decirse que el Estado independiente nació sobre la creación de empréstitos extranjeros y locales. Sin embargo, la “deuda pública republicana” no se instaló sino a partir de 1821 cuando se sentaron las bases constitucionales de la nueva república y se asumieron oficialmente sus deudas.⁹ La *Ley Fundamental de los Pueblos de Colombia* –Congreso de Cúcuta, 1821–, lo estipuló así en sus artículos 8 y 9:

“Son reconocidas *in solidum* como deuda nacional de Colombia las deudas que los dos pueblos han contraído separadamente y quedan responsables a su satisfacción todos los bienes de la República [...] El Congreso de la manera que tenga por conveniente destinará a su pago los ramos más productivos de las rentas públicas y creará también un fondo particular de amortización con que redimir el principal, o satisfacer los intereses luego que se haya verificado su liquidación”.¹⁰

6 Álvaro Tirado Mejía, *El Estado y la política en el siglo XIX* (Bogotá, Colombia: El Áncora Editores, 2007).

7 Enfatizamos aquí los aspectos novedosos de la fiscalidad, perspectiva trabajada por Miguel Urrutia, Jaime Jaramillo y Adolfo Meisel, *Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada (1783-1850)* (Bogotá, Colombia: Banco de la República; *Borradores de Economía* No. 74, 1997). Otros estudios ponen el acento en la continuidad, ver por ejemplo: Hermes Tovar, “La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850)”, en: *Historia económica de Colombia*, (comp.) José Antonio Ocampo (Bogotá, Colombia: Siglo XXI Editores, 1987).

8 Edwin Muñoz Rodríguez, “Estructura del gasto y del ingreso en la Caja Real de Santafé, 1803-1815”, *Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultura - ACHSC* (Colombia) 37, n. 2 (2010): 45-85; Arturo Abella, *Don Dinero en la Independencia* (Bogotá, Colombia: Ediciones Tercer Mundo, 1986), 187.

9 Solo en el momento en el que se reconocen como deudas institucionales del estado se convierten en “deuda pública”, ver: Jean-Yves Grenier, “Dettes d’Etat, dette publique”, en: *La dette publique dans l’histoire* (Paris, Francia: CHEF, 2006), 1-19.

10 Luis Horacio López Domínguez (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa (1819-1820)* (Bogotá, Colombia: Fundación “Francisco de Paula Santander”, 1990), 326.

Tenemos, entonces, que desde el punto de vista de la legitimación de una renovada institucionalidad, que trae el proceso de emancipación, el reconocimiento de la deuda pública se presenta como un acto de fundación. Asumir las deudas en estas palabras era, ante todo, un acto político. Hacerse cargo implicaba la credibilidad y la solidez de un nuevo gobierno, implicaba hacer justicia ante los acuerdos establecidos, implicaba cumplir la promesa emitida con cada deuda adquirida en nombre de la futura República. Sin embargo, el acto económico, es decir, los recursos necesarios para asumir estos compromisos eran menos transparentes e inmediatos. La larga y aún vigente guerra de independencia tenía la economía en ruinas, situación crítica que entonces encontraba sustento y salida en la convicción unánime de que la prosperidad económica llegaría de la mano de la libertad política y de la paz. Pero, provisoriamente, mientras esta prosperidad se ponía en marcha, era necesario encontrar una solución. Se adquirieron, en ese momento, los bien conocidos préstamos en Londres que serán, como en el resto de Latinoamérica, la primera formalización de un endeudamiento exterior de trascendencia secular.¹¹ El primero de estos empréstitos –en 1822– se contrató con la compañía *Harring Graham y Powels* por un monto de 2.000.000 libras esterlinas y el segundo –en 1824– con *B.A. Goldschmidt & Co*, por 4.750.000 libras esterlinas, ambos con un interés del 6% anual.¹² Tomando en su conjunto el destino que se le dio a estos dos préstamos tenemos, en primer lugar, el pago de deudas anteriores –“extranjeras y domésticas”–; otra parte fue asignada para los primeros años de intereses de los mismos préstamos y para el pago de la comisión de los negociadores en Londres; también tuvo importante aplicación al pago de sueldos civiles y militares.¹³ Podemos decir, entonces, que estos primeros préstamos sirvieron para asegurar el funcionamiento ordinario del gobierno y para pagar deuda interna.

La Constitución ofrecía un referente oficial sobre el cual establecer la legitimidad, el orden y las prioridades en los reconocimientos y pagos, sin embargo, lo que resultaba en la práctica no respondía de manera simple a lo establecido por las leyes o a las voluntades explícitas. Un ejemplo de cómo una situación pudo decidirse por otras vías, como la incidencia de ciertos acreedores, lo encontramos en las circunstancias que llevaron al pago de algunas deudas españolas, las cuales no estuvieron comprendidas en ningún acto constitucional, ni en ninguna planificación oficial. En el istmo de Panamá, por ejemplo, se pagaron entre 1821 y 1828 deudas “del gobierno antiguo”, gracias a un acuerdo que los acreedores en esta región lograron negociar en el momento en el que se integraron a la unidad política Grancolombiana, una excepción que dichos acreedores supieron

11 Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina* (Madrid, España: Alianza Editorial, 1988). Reinhard Liehr, “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña (1820-1860)”, en: *América Latina en la época de Simón Bolívar, la formación de las economías nacionales y los intereses económicos europeos (1800-1850)* (Berlín, Alemania: Biblioteca Ibero-Americana, 1989), 465-488.

12 Liehr, “La deuda exterior...”, 482.

13 José María Rivas Groot, *Asuntos constitucionales, económicos y fiscales* (Bogotá, Colombia: Imprenta Moderna, 1909), 134-135.

asegurar con su presencia e influencia en los órganos legislativos y con su participación en los préstamos al gobierno republicano.¹⁴

La competencia por los recursos que trajeron los préstamos generó presiones de todo tipo y era evidente que la “distribución” no podía durar eternamente. En 1826 las finanzas grancolombianas ya iban mal, se empezó por buscar un nuevo préstamo y, en ese momento, estalló la crisis financiera y económica europea. En Londres, la casa comercial con la cual se había negociado el segundo empréstito –*B.A. Goldschmidt & Co*– y que guardaba en sus arcas una parte destinada al abono de intereses, se declaró en quiebra.¹⁵ A partir de entonces y durante muchos años se suspendió todo pago de dividendos y de amortizaciones de los préstamos extranjeros. En estas circunstancias se convocó un Congreso Extraordinario para “salvar el crédito nacional”, el cual tomó como medida de emergencia la autorización de recolectar entre los ciudadanos una “anticipación de la contribución directa”, lo que equivalía a un préstamo local sobre las futuras rentas. Como medida a largo plazo se redactó una ley considerada entonces como fundadora de “la deuda nacional”. En dicha ley se decidió un orden administrativo para las deudas, se asignaron rentas especiales para el pago y se establecieron canales institucionales de reconocimiento y liquidación.¹⁶ Las dificultades económicas persistieron y, en 1828, Simón Bolívar, investido de poderes dictatoriales, decidió paliar las carencias fiscales restableciendo muchos de los impuestos coloniales abolidos con la Independencia y ordenó suspender todos los pagos del servicio de la deuda interior –los de la extranjera ya estaban suspendidos–. A pesar de que estas medidas drásticas buscaban afianzar la unidad política grancolombiana, el desmoronamiento resultó irreversible.

En 1830 la ruptura definitiva del proyecto político de la Gran Colombia obligó a hacer un recuento del monto efectivo de las diversas deudas adquiridas para su división. El proceso llevó varios años y solo en 1838 se promulgó el resultado oficial. La comisión encargada acordó el siguiente reparto: 50% para la Nueva Granada, 28,5% para Venezuela y 21,5% para Ecuador.¹⁷ La situación de la deuda interna era especialmente delicada ya que, según criterio del porcentaje, debía articularse el lugar donde se habían adquirido las deudas y el lugar de residencia de los acreedores.

Las deudas que asumió la Nueva Granada fueron las siguientes:

14 Este aspecto y otros relacionados con la continuidad de las deudas coloniales lo trabajamos en: “La justicia de un deuda. El fuero eclesiástico y la deuda pública neogranadina en el periodo revolucionario”, *Illes i Imperis* (España) 15 (2013). Para los acreedores del istmo, ver también: Archivo General de la Nación, Bogotá, Fondo EOR, Hacienda, caja 200, carpeta 735, folios 145-147.

15 Liehr, “La deuda exterior...”, 482.

16 *Gaceta de Colombia*, Bogotá, 13 de agosto de 1826, 252.

17 Lino de Pombo y Santos Michelena, *Protocolo de las conferencias tenidas en la ciudad de Bogotá entre los plenipotenciarios de la República de la Nueva Granada y de la República de Venezuela, relativas a los negocios colombianos* (Bogotá, Colombia: Impreso por J.A. Cualla, 1835).

Cuadro 1
Deuda exterior e interior hasta 1830

Deuda exterior –libras esterlinas, sin intereses–:	Reconocida Gran Colombia	Reconocida Nueva Granada
Empréstito de 1822	2.000.000	1.000.000
Empréstito de 1824	4.625.950	2.312.975
Empréstito México –1826–	63.000	31.500
Total deuda exterior –libras– –pesos fuertes–	6.688.950 -33.444.750-	3.344.475 -16.722.375-
Deuda interior –pesos fuertes–:		
Consolidada	10.818.055	6.149.670
Consolidable	2.487.623	1.409.104
Tesorería	3.554.467	1.777.233
Flotante	5.915.549	2.957.774
Total deuda interior –pesos fuertes–	22.775.644	12.293.781
TOTAL INTERIOR Y EXTERIOR	56.220.394	29.016.156

Fuente: *Memorias de Hacienda*, 1839, 6-14. *Memorias de Hacienda*, 1845, 15-27.

Cuando se establecieron las cifras que trae el cuadro anterior ya habían pasado casi 10 años de la fecha de referencia para la división, lo que significó un esfuerzo adicional de redefinir estas cuentas en función de su evolución durante los años transcurridos. En 1839, el Ministro de Hacienda calcula la deuda exterior en 29.982.429 pesos –al sumarle los intereses vencidos desde 1826, cuando se dejó de pagar– y la interna en 8.974.168 pesos –deduciendo de los 12.293.781 pesos iniciales lo ya pagado y sumando la nueva deuda contraída en los años posteriores a la separación grancolombiana–.¹⁸ De estas cuentas resulta una deuda pública de cerca de 39 millones de pesos –7.800.000 libras–, lo que, en el momento, equivalía a 16 veces el promedio de las rentas anuales, que oscilaban alrededor de los dos millones y medio de pesos.

La Nueva Granada tenía, después de México, la deuda exterior más grande de la América Latina.¹⁹ Según publica el 31 de marzo de 1841 *El Censor*, diario de Veracruz, las magnitudes del endeudamiento externo de varios gobiernos del continente americano eran las siguientes:

¹⁸ *Memoria sobre la Hacienda Nacional de la Nueva Granada presentada al Congreso de 1839* (Bogotá, Colombia: Imprenta de la Nación, 1839), 3-14. En adelante, *Memoria de Hacienda*.

¹⁹ En realidad, la deuda de la Gran Colombia fue la más importante del primer ciclo de préstamos británicos, con la división política la deuda quedó también dividida entre Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. Ver: Mauricio Avella, *Antecedentes históricos de la deuda externa colombiana. La paz británica* (Bogotá, Colombia: Banco de la República; *Borradores de Economía* No. 239, 2003).

Cuadro 2
Deuda exterior de gobiernos de América Latina en 1841

	Deuda –en libras–	Interés anual –en libras–
Méjico	9.045.322	486.861
Nueva Granada	6.195.263	371.715
Brasil	6.000.000	300.000
Venezuela	3.531.290	211.878
Perú	3.450.400	207.024
Ecuador	2.664.416	159.864
Buenos Aires	1.780.000	106.800
Chile	1.720.216	103.212
Guatemala	292.250	17.535

Fuente: *Gaceta de la Nueva Granada*, 12 de septiembre de 1841.

Considerar comparativamente la magnitud de la deuda exterior no deben llevarnos a perder de vista la incidencia de la deuda interior. Mientras que la primera, como vimos, se dejó de pagar pronto y se dejará de pagar repetidas veces con asombrosa facilidad;²⁰ la segunda, variada y fragmentada, se pagó aprovechando toda posibilidad real de reembolso, por mínima que fuera, lo que la llevó a convertirse en una carga constante y en aumento.

Las numerosas guerras civiles sucedidas a lo largo del siglo constituyeron una de las mayores fuentes de endeudamiento interno. Estas confrontaciones fueron financiadas básicamente con empréstitos provenientes de contratos con comerciantes locales o de contribuciones forzosas o voluntarias. De campaña en campaña, la deuda interior se establecía, se liquidaba y se reconstituía al ritmo de arreglos de emergencia, de reconocimiento en derechos sobre las rentas, de pagos suspendidos, de suministros para los ejércitos, de emisiones de deuda, de expropiaciones y compromisos vencidos, etc. En el período que estamos considerando hubo cuatro guerras o revueltas de carácter nacional: la Guerra de los Supremos, un levantamiento en 1851, un golpe de estado en 1854 y tres años de guerra entre 1859 y 1862, en cada caso una nueva deuda se superponía a las existentes.

En 1854 se enumeraron 24 nominaciones de deuda interna, de las cuales no se conocía; sin embargo, el monto exacto.²¹ Pero aunque no se sabía exactamente cuánto se debía, si se sabía que buena parte de las sumas contabilizadas como recaudación estaban de antemano asignadas para el pago de estos compromisos del gobierno. Para dar seguridad sobre cada nuevo endeudamiento, se le asignaba un rubro. Dicho rubro podía ser: un porcentaje de los productos de aduana, uno de los ingresos sobre

20 Roberto Junguito Bonnet, “Renegociación de la deuda externa y déficit fiscal en el siglo XIX”, *Credencial Historia*, 9 (1990): <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/septiembre1990/septiembre3.htm> (Fecha de acceso: 3 de febrero de 2013).

21 *Exposición razonada sobre el proyecto de ley adicional a las de crédito nacional, presentado por el Secretario de Hacienda de la Nueva Granada* (Bogotá, Colombia: Imprenta de la Nación, 1858).

el monopolio de la sal, del tabaco, de aguardiente o el producto del alquiler de alguna mina;²² se aumentaban, así, cada vez más, los rubros y los porcentajes comprometidos. Se decidieron, además, rentas de destinación exclusiva al pago de deudas,²³ y entre unas y otras se fue configurando una dinámica de gobierno completamente atada a los compromisos de la deuda interior. Esta situación nos obliga –en cierta medida– a abandonar la idea de considerar, en estos años, los ingresos del Estado como un capital centralizado que posteriormente se asignaba a los gastos necesarios; como decíamos en el inicio, la deuda en estas circunstancias está lejos de ser un simple fenómeno colateral. Esta imbricación constante y creciente de todos los negocios de Hacienda con los procesos de endeudamiento nos lleva a preguntarnos sobre las repercusiones que pudo tener este proceso para el desarrollo institucional. Un indicio claro nos habla de esta incidencia y es el hecho de que rápidamente, a través de las presiones que imponen las deudas, se deciden las tensiones, las asignaciones, los ritmos y las cadencias del funcionamiento institucional.

La deuda pública interna en los procesos de estructuración de la Secretaría de Hacienda

En la primera mitad de siglo XIX se adoptaron 4 Constituciones –1821, 1832, 1843, 1853– alternando tendencias centralistas y descentralizadoras, lo que a nivel del sistema de Hacienda significó 7 reformas orgánicas –1824, 1826, 1832, 1846, 1847, 1850, 1851–, contando además, entre una y otra, varios decretos que las completaron o modificaron parcialmente.²⁴ En este proceso de definición y redefinición institucional, el manejo de la deuda pública solo se integró institucionalmente a la Hacienda a partir de 1838, año en que se crea la *Dirección de Crédito Nacional*, es decir, una oficina que le asignó a la administración de la deuda un lugar específico en el funcionamiento orgánico de la Secretaría. Antes de dicha fecha, las primeras medidas destinadas a establecer y definir la administración de la deuda pública se dictaron a partir de comisiones específicas y paralelas, con el control directo del Poder Ejecutivo y del Senado. Veamos, inicialmente, cómo el trabajo de estas primeras comisiones se integró al de las oficinas de Hacienda, para enseguida ver de qué manera el manejo de las deudas llegó a implicar el manejo entero de la fiscalidad.

Las comisiones: 1822-1838

Las primeras instancias institucionales para el reconocimiento y pago de deudas son casi paralelas a la declaración de la independencia. En 1819 se formó la primera comisión que emitió vales en pago de sueldos civiles y haberes

22 Deas, “Los problemas fiscales...”, 105.

23 *Ley que funda el crédito nacional*, 22 de mayo de 1826; *Ley que funda y organiza el crédito nacional*, 20 de abril de 1838. *Codificación nacional*, tomos II y VIII, 388-402 y 31-42. La *codificación nacional* es una recopilación de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, impresas en varios tomos y publicadas por la Imprenta Nacional entre los años 1924 y 1934 en Bogotá. Se cita en adelante como *Codificación nacional*.

24 *Codificación nacional*, tomos I, II, IV, IX, XII y XIV de los años 1824, 1826, 1832, 1846, 1847, 1850, 1851.

militares.²⁵ En 1822 esta primera organización se redefinió en dos comisiones paralelas: la de “repartición de bienes nacionales” y la de “liquidación de la deuda nacional extranjera y doméstica”. Ambas se ocuparon de inscribir vales, registrar certificados y cartas de compromiso, de inventariar bienes nacionales y de adjudicarlos. A partir de ellas se “distribuyó” buena parte de los préstamos extranjeros. En el momento de la crisis de 1826, como decíamos más arriba, se creó una nueva instancia institucional, la *Comisión de Crédito Público*, que reunió el trabajo de las dos anteriores y se extendió a los departamentos con “agencias de crédito público”, es decir, oficinas subsidiarias que dieron cuenta directamente a la *Comisión* en Bogotá.²⁶

La autonomía administrativa de esta *Comisión de Crédito* entró en conflicto con la Secretaría de Hacienda. A nivel de la dirección, el Secretario de Hacienda podía participar en las deliberaciones, aunque solo en calidad de inspector o supervisor; y a nivel de la ejecución, y a pesar de contar con agentes propios en toda la República, muchas de sus operaciones debían articularse con el funcionamiento de las oficinas de recaudación y de las tesorerías adscritas a la Secretaría de Hacienda. En la *Memoria* del año 1827, el secretario de Hacienda, Sr. Castillo y Rada, señaló que la forma como se diseñó este funcionamiento creaba problemas en la gestión y organización del sistema fiscal. Los ramos de las rentas nacionales que le asignaba la ley al uso exclusivo en pago de deudas e intereses, los recaudaban las oficinas generales de Hacienda y los pagaban tesorerías entonces descentralizadas. Esta situación complicó la labor de la Secretaría al tiempo que ofreció pocas garantías de que los recursos asignados para el pago de deudas fueran usados para tal fin.²⁷ El problema expuesto por el secretario no tuvo consecuencias operativas, la *Comisión* siguió funcionando hasta que se disolvieron las instituciones grancolombianas para dar paso a las de los nuevos Estados.

En 1834 se creó una nueva comisión encargada de las deudas, esta vez entre representantes de los recién formados Estados de Nueva Granada y de Venezuela, a fin de llegar a un acuerdo en la división de las acreencias colombianas.²⁸ Cinco años fueron necesarios para llegar a un arreglo y para poner en orden los diferentes tipos de cuentas. Sobre la base de la división acordada se emitió una nueva ley de crédito público que, como lo reclamó años atrás el secretario de Hacienda, abandonó definitivamente el funcionamiento y manejo de las deudas en comisiones pasajeras y paralelas a la organización de Hacienda.

La deuda dentro del funcionamiento de la Secretaría: 1838-1847

La primera instancia de administración de la deuda pública dentro de la Secretaría de Hacienda, la *Dirección General de Crédito*, se creó a partir de la ley

25 Fernando Barriga del Diestro, *Las finanzas de nuestra Segunda Independencia: apuntes económicos, financieros y numismáticos. Tomo II* (Bogotá, Colombia: Academia Colombiana de Historia, 2010), 951.

26 *Gaceta de Colombia*, Bogotá, 10 de marzo de 1822, 021; Ley del 22 de mayo de 1826, *Codificación nacional*, tomo II, 388-403; Barriga del Diestro, *Las finanzas...*, anexos.

27 *Memoria de Hacienda*, 1827, 124.

28 Barriga del Diestro, *Las finanzas...*, 1.169.

del 20 de abril de 1838, *Ley Orgánica del Crédito Nacional*, la cual buscaba dar caminos operativos a los compromisos adquiridos ante impacientes acreedores, que esperaron años el logro de un acuerdo de división. Sin embargo, cuando la ley se empezó a aplicar, estalló una guerra civil: la Guerra de los Supremos –1839-1841– y con ella se suspendió todo empeño de organización institucional. Según un esquema común a las guerras decimonónicas en la Nueva Granada, en esta confrontación los compromisos se adquirieron de manera acelerada, desprogramada y descentralizada; sin contar con que, en torno a los financistas del gobierno, se generó, entre 1840 y 1841, una espiral de especulación y de agio con dimensiones inusitadas para la vida provinciana y poco mercantilizada de la capital. La consecuencia fue una estridente bancarrota de los comerciantes más comprometidos con empréstitos al gobierno y suministros para la guerra, con sentidas consecuencias para el gobierno y en general para la economía del país.²⁹ La bancarrota llegó al mismo tiempo que el triunfo militar del gobierno central, el cual, *triumfante y arruinado*, asumió el costo de la que entonces se llamó “deuda nueva”, en oposición a la que se había definido en 1838, que pasó a ser “deuda vieja”.

La secuencia de *Memorias de Hacienda* de los años de post-guerra da cuenta, entre nuevas y viejas acreencias, de un endeudamiento que sobrepasó las posibilidades no solo de amortización, sino incluso del simple pago de intereses.³⁰ Al respecto, en 1843, el secretario Rufino Cuervo propuso claramente suprimir la Dirección de Crédito Nacional –creada como dijimos en 1838–, “refundiéndola” en el funcionamiento general de la Secretaría;³¹ una forma de señalar de qué manera el funcionamiento de la Secretaría giraba en torno al pago de la deuda pública interior. En la *Memoria* del año siguiente, el secretario Clímaco Ordóñez habló, a su vez, de “una cuantiosa deuda contraída para el sostenimiento del Gobierno constitucional durante la última guerra, i para cuya satisfacción están especialmente hipotecados los más pingues ramos del Tesoro”.³² En 1847 una nueva ley orgánica de Hacienda definió claramente que la prioridad del gasto estaba en el pago a los acreedores: “la primera partida que se pondrá siempre en el presupuesto nacional de gastos será la de los que cause el departamento de la deuda nacional”.³³ A la prioridad en la programación del gasto debemos añadir que esta reorganización institucional aplicó un sistema de ejecución presupuestal en el que todo gasto público debía pasar por tres niveles: a) la liquidación del crédito del acreedor, b) la orden de pago y c) el pago efectivo en las tesorerías.³⁴ Con este orden

29 Sobre esta guerra y sus finanzas hemos escrito un texto: Pilar López Bejarano, “Empréstitos para la guerra/ entramados de la acción. República de la Nueva Granada 1839-1842”, en: *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX*, (eds.) Juan Carlos Garvaglia, Juan Pro Ruíz y Eduardo Zimmermann (Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones, 2012), 89-121.

30 *Memorias de Hacienda* de los años 1842, 1843, 1844, 1845.

31 *Memoria de Hacienda*, 1843, 50.

32 *Memoria de Hacienda*, 1844, 21-22.

33 *Memoria de Hacienda*, 1847; *Ley orgánica de Hacienda*, 7 de junio de 1847, capítulo II, artículo 4 y 9. *Codificación Nacional*, tomo XII, 147.

34 Señalamos además que las “ordenes de pago” como documento obligatorio en la ejecución presupuestal, sobrevivieron a 142 años de reformas de Hacienda, pues solamente en 1990 dejaron de circular. Luis Fernando López Garavito, *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia (1821-1900)*. (Bogotá, Colombia: Banco de la República, 1992), 87-89.

se adoptó, para toda la institución, un sistema de control que ya venía aplicándose al manejo de la deuda desde 1822 con las primeras comisiones.

La deuda como eje de la dinámica institucional de la Hacienda Pública, característica clara cuando se evalúa retrospectivamente, no es, por razones evidentes, un argumento de la orientación ni de la planificación institucional. En las *Memorias de Hacienda*, por ejemplo, difícilmente se le reconoce, al manejo de la deuda, un papel organizador y, cuando se le menciona, es solamente como una serie de problemáticas “pasajeras” que se busca resolver. Sin embargo, es en estos mismos discursos donde se describen constantemente los vínculos que formaban esta dinámica de funcionamiento sobre la base de un endeudamiento que cubre otro anterior o de un endeudamiento que se superpone a otros ya existentes.

El proceso de descentralización: 1849-1851

La llegada al poder de los liberales en 1849 inició un proceso de descentralización, la cual se cristalizó en las llamadas reformas liberales de mitad de siglo. Estas reformas comprendieron: la aceleración de la manumisión y la posterior abolición de la esclavitud; la autorización a las provincias para arreglar la repartición definitiva de los resguardos; la redención de los censos eclesiásticos y una reforma fiscal. Esta última incluyó la entrega de la administración de la renta de tabaco a los particulares, su posterior abolición y una importante descentralización de gastos y rentas.³⁵ La reconfiguración fue general y sentida como una importante ruptura con las formas conocidas de gobierno y de administración. Al cambio político –llegan los liberales al poder– se sumó una nueva forma de administrar –la descentralización–, sin olvidar que, con estas transformaciones, se integró un cambio generacional: los jóvenes que habían crecido con la República estaban listos a tomar el relevo. Por todo esto, muchos de los puestos públicos fueron o bien suprimidos o bien remplazados, las remociones y los nombramientos fueron expresión de estas reformas. En la administración fiscal, sin embargo, las innovaciones fueron menores que en otros sectores:

“Las remociones no fueron tan generales como se decía. En la Secretaría de Hacienda quedaron en sus puestos los señores Telésforo Sánchez Rendón, director general de impuestos; el señor José María Franco Pinzón, administrador general del Tesoro; el doctor Francisco P. López Aldana, director del crédito público, y el subsecretario de hacienda, señor Rafael de Porras”.³⁶

En efecto, hasta finales de la década del 50 e incluso del 60 del siglo XIX, no fue extraño encontrar funcionarios que permanecieran en sus cargos

35 La descentralización de rentas y gastos constituirá la base tributaria de la organización política confederal y federal, plasmada respectivamente en las constituciones de 1853 –Nueva Granada–, 1858 –Confederación Granadina– y 1863 –Estados Unidos de Colombia–, orden que seguirá vigente hasta 1886, año de la regeneración centralista. Bushnell, *Colombia, una nación...*, 174-194.

36 Salvador Camacho Roldán, *Mis memorias* (Bogotá, Colombia: Biblioteca Virtual de la Biblioteca “Luis Ángel Arango”, 1946). Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/memor/indice.htm>

durante 40 o 50 años, ya que empezaban casi niños el trabajo en las oficinas y a partir de este aprendizaje –a la manera del aprendiz de artesano– evolucionaban en la función pública. Algunos se quedaban en la misma oficina durante años, otros ascendían hasta desempeñar puestos de dirección. En la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, José Luis Carbonell empezó a finales del período colonial como *supernumerario* de las Cajas Reales de Santafé –donde su hermano José María Carbonell se desempeñaba como ministro tesorero–, durante la Gran Colombia apareció firmando las cuentas de la tesorería general y en las *Memorias de Hacienda* de la Nueva Granada figuró como contador general de la República, posición que ocupó por lo menos hasta 1845.³⁷ Un recorrido similar es evocado al describir la vida del Señor Domingo Antonio Maldonado, quien como *meritorio* entró a los 12 años a la Secretaría del Interior y permaneció como funcionario hasta el año 1861, ocupando diferentes cargos de dirección en oficinas y secretarías.³⁸

Si el cambio no es tan sentido en el personal de dirección de la administración de Hacienda, una nueva reforma de su funcionamiento orgánico en 1851, la séptima redefinición administrativa en treinta años de gobiernos republicanos –de 1821 a 1851–, anunció, en varios aspectos, transformaciones significativas. Para comenzar, la Secretaría redujo considerablemente su tamaño. En 1851 los funcionarios constituyen apenas la mitad de aquellos previstos en 1842, de 924 empleados se redujo a 475. En esta reducción de personal, dos aspectos destacan como los más relevantes: de un lado, se eliminó el monopolio del tabaco que ocupaba un número importante de estos funcionarios;³⁹ de otro lado, tanto la cesión de rentas a los gobiernos provinciales como una clara voluntad de disminuir los gastos de funcionamiento dio como resultado una disminución de oficinas y de personal en cada una de ellas. Después de esta reforma orgánica resultó una cadena de empleados más dispersos, generalmente trabajando solos y con mayores responsabilidades, entre estas las que atañen al crédito público.

Lo que sucedió en este punto con la deuda es interesante: al reducirse el tamaño y desaparecer muchas oficinas, el manejo de la deuda adquirió una importancia relativa ya que, a diferencia de ciertas rentas y gastos que fueron descentralizados, toda la administración de la deuda pública continuó siendo responsabilidad exclusiva del Estado central. El departamento que, dentro de la organización de la Hacienda se ocupó hasta entonces de la deuda, se transformó en una de sus dos Subdirecciones –la de *Rentas y Crédito Nacional*–. Desde esta subdirección se mantuvieron, redefinieron o crearon vínculos con las administraciones departamentales, vínculos necesarios para la recaudación de las rentas asignadas al pago de deudas, para el pago de réditos a los acreedores o para el

37 A. J. García de la Guardia, *Kalendario manual y guía de firasteros en Santa fe de Bogotá, capital del Nuevo Reino de Granada para el año 1806* (Bogotá, Colombia: Imprenta Real, 1806); José María Caballero (1743-1819), *Diario de la Independencia* (Bogotá, Colombia: Banco Popular, 1974); *Gaceta de Colombia* No. 49 (1822) y No. 75 (1823); *Memoria de Hacienda*, 1845.

38 *Papel Periódico Ilustrado* No. 99, 1 de septiembre de 1886, 34.

39 De los 924 empleados en 1842 en las labores de Hacienda, 333 lo estaban en el funcionamiento y resguardo del monopolio del tabaco. *Memoria de Hacienda*, 1841.

levantamiento de empréstitos voluntarios o forzosos, práctica muy frecuente en estos años. La reducción del gobierno central siguió su curso en los años siguientes, como parte de un proceso político que llevó a la Federación –Estados Unidos de Colombia 1862-1886–, en todos estos años el manejo de la deuda fue una de las principales actividades de la Hacienda central.

En este corto recuento de 30 años de reconfiguraciones administrativas, la gestión de las deudas fue involucrando todo el sistema fiscal de la Nueva Granada, con lo cual, parece posible considerar el proceso histórico del endeudamiento público como parte activa de la estructuración de la Secretaría de Hacienda. No nos hemos ocupado más que de las expresiones a nivel de la regulación legal-administrativa y somos conscientes de que hay una faceta por desarrollar en relación con los diversos actores involucrados en estos procesos: acreedores, administradores, políticos, comerciantes, agiotistas, funcionarios, incluyendo además las sociabilidades en las que estas personas actuaban. Sin embargo, respondiendo a una presentación general como la que aquí realizamos, nos limitamos a señalar ciertos tipos de relaciones constitutivas de los entramados gubernamentales del endeudamiento.

Para comenzar, tenemos las relaciones que se tejieron *a partir* del gobierno, estas atañen tanto al funcionamiento de la burocracia que administra e incide en el devenir de las deudas, como al endeudamiento que el estado genera hacia sus funcionarios, bien sabido es que buena parte de los sueldos civiles y militares se pagaron en estos años con vales del gobierno. Otro tipo de relaciones se definen –por el contrario– *hacia* el gobierno, es el caso de los préstamos voluntarios y forzosos en dinero o en especie, de la solicitud de privilegios, de la actividad del agio y de todo tipo de especulación en torno al crédito. Entre las relaciones *a partir o hacia* el gobierno es posible identificar, a su vez, otras situaciones donde la participación es directa –como deudores o acreedores del estado– de otras donde los vínculos son indirectos –especulación, negocios–. Y aun, siguiendo en esta lógica, podemos establecer la diferencia entre los que se implicaban voluntariamente, como los prestamistas y quienes debían su implicación a circunstancias ajenas a su voluntad, como los funcionarios.

La tentación de la clasificación podría llevarnos aún más lejos en la enumeración, pero no haríamos más que privilegiar uno u otro aspecto para indicar según el caso relaciones más o menos opacas, más o menos intensas, más o menos dispersas en los complejos engranajes sociales que se actualizaron en lo que llamamos aquí dinámica de endeudamiento estatal, que finalmente no otra cosa que una clave de lectura de un particular proceso social. Quizás no esté de más hacer una última precisión sobre esta perspectiva de comprensión del endeudamiento y sus actores: en ella no se plantea que las categorías enunciadas puedan ser absolutas y mucho menos que en ellas se pueda ubicar un grupo singular y único de personas; al señalar diferentes situaciones en relación con el endeudamiento se busca más bien ponerse en la lógica de comprender las combinaciones de posiciones que los actores actualizan en su interacción.

Conclusión

El devenir de los proyectos estatales que se alimentaron a lo largo del siglo, tienen sus bases en las trayectorias que se establecieron en estos primeros años de definiciones republicanas. A ritmo de guerras, entre Colonia y República, de una Hacienda amplia concebida bajo lógicas de administración centralizada a una Hacienda mínima y descentralizada, la gestión de la deuda deja de ser el manejo de una situación excepcional y transitoria, para convertirse en el manejo de una deuda expandida y fundida al encadenamiento institucional ordinario de la Hacienda Pública. Desde esta perspectiva es difícil no preguntarse por la relación más amplia entre el endeudamiento y la conformación estatal, es decir, hasta qué punto los importantes procesos de endeudamiento público de la Nueva Granada decimonónica incidieron en el conjunto de las relaciones e instituciones estatales y no sólo en la hacienda pública como institución.⁴⁰ No se trata ya solamente de los gastos del gobierno que crean la deuda pública sino, también, de la deuda pública que –en su proceso de institucionalización– le da un orden particular al gobierno, crea gobierno y genera una manera particular de “estatalidad”. Es decir, una visión del endeudamiento como proceso complejo que permite poner en discusión nuevas problemáticas, como *fenómeno social total* –según la expresión del antropólogo francés Marcel Mauss– y como entramado que permite pensar la densidad de los procesos históricos.

Una reciente e importante historiografía colombiana ha opuesto a un discurso patriótico, tradicional y unitario, los detalles de una característica fragmentación de la vida social, política y económica decimonónica.⁴¹ La imagen que proyecta esta visión, aquella de un país de regiones, lleva a que nos hagamos otra pregunta ¿cómo es posible que grupos humanos tan disímiles, regiones en autarquía, poderes locales fuertes, hayan dado lugar a una unidad nacional, ciertamente precaria pero unidad al fin de cuentas? A partir de lo visto en estas páginas es posible plantear que las relaciones que se tejían en torno a un endeudamiento administrado centralmente pueden hacer parte de la respuesta a esta pregunta.⁴² Aquí sólo lo vimos en el aspecto institucional de una de las Secretarías de Estado, pero percibimos claramente que el fenómeno se extiende mucho más allá. Esta convicción nos incita a continuar las líneas de investigación aquí propuestas, para afianzarlas, refutarlas o matizarlas con otros procesos, para desarrollarlas con nuevos trabajos o para confrontarlas con otras propuestas.

40 Para la formación estatal del siglo XIX español, el historiador Juan Pro Ruiz ha mostrado cómo la estructura institucional de la Hacienda sirvió de modelo para el orden burocrático de todo el Estado. Juan Pro Ruiz, *Bravo Murillo: política de orden en la España liberal* (Madrid, España: Editorial Síntesis, 2006). Cabe preguntarse si para otros casos la relación no es igualmente significativa.

41 Frank Safford y Marco Palacios. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia* (Bogotá, Colombia: Editorial Norma, 2002).

42 El libro de David Bushnell –*Colombia, una nación...*– plantea la pregunta y su respuesta se orienta hacia lo político, hacia el papel de los partidos.