

LA IDEA FEDERAL EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XIX

Salomón Kalmanovitz

1. INTRODUCCIÓN

Hay poca conciencia de que Colombia alguna vez pretendió tener un sistema político federal y que se llamó Estados Unidos de Colombia a partir de 1863 y hasta 1886. Después de esa fecha, el centralismo se apoderó de la nación tras el fracaso liberal, que fue sobre todo político. Hasta los propios liberales del siglo XX terminaron por renegar de su ideario clásico, incluyendo la idea federal.

La forma como ha sido enfocado el problema en la literatura es resaltar el carácter especial de cada región, un presunto *ethos* no violento en el caso de la costa Atlántica¹, o establecer un regionalismo que tenía aspiraciones justas², o los que miran la época federal como caracterizada por la “soberanía de los caudillos”, a la que le siguió la centralización a ultranza que impuso la Regeneración³. El análisis de hegemonía propuesto por Gramsci ha sido aplicado por diversos autores para establecer que en la Colombia del siglo XIX se vio el enfrentamiento entre oligarquías regionales y sus caudillos y no surgió ningún grupo que lograra unificar y someter a los demás intereses⁴.

¹ O. Fals Borda, *El presidente Nieto: Historia doble de la Costa*, No. 2, Carlos Valencia, Bogotá, 1981.

² E. Posada Carbo, “El regionalismo político en la Costa Caribe de Colombia”, en Haroldo Calvo Stevansson, Adolfo Meisel Roca: *El rezago de la Costa del Caribe Colombiano*. Banco de la Republica, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 1999.

A. Valencia Llano, *Estado soberano del Cauca. Federalismo y Regeneración*, Banco de la República, Bogotá, 1988 p. 47.

⁴ Por ejemplo, Palacios dice que la inexistencia de unidad nacional se debía al “hecho de que ni el Gobierno, ni una o varias provincias tenían el poder económico y la consiguiente capacidad fiscal y militar para imponer la hegemonía política y unificar políticamente la Nación en torno a sus intereses

Lo que intentaré hacer en este ensayo es mostrar que la carencia de instituciones y tradiciones parlamentarias explica por qué los conflictos no pudieron ser solucionados de manera negociada, precisamente porque no había instituciones que permitieran ejercer la *hegemonía* o que ésta fuera compartida, y no se privilegió el desarrollo económico sobre otras consideraciones o intereses de corto plazo. Una vez comenzaron a surgir estos instrumentos, después de la Guerra de los Mil Días, y sobre todo con las reformas de 1910 a la Constitución de 1886, se dieron las condiciones políticas para que se privilegiara el crecimiento económico del país y para que se excluyeran las conductas dogmático-religiosas de los gobiernos de turno.

El nuevo interés por el tema —redefinido como descentralización para evadir la palabra federalismo, que se volvió sinónimo de anarquía— surgió de la creciente insatisfacción que expresaron muchas regiones, fuerzas políticas y la propia insurgencia en relación con el despotismo, la rigidez y la ineficiencia contenidos en el centralismo colombiano. Podríamos agregar que el sistema político centralista colombiano, basado en el derecho divino y en la noción de estado confesional, no contó con las instancias de negociación para desactivar las luchas fratricidas que arruinaron al país a finales del siglo XIX y que han reaparecido en la mitad y a fines del siglo XX para frenar su desarrollo económico. Llegada la constituyente de 1991, que se basó en la noción de soberanía popular y separación de Iglesia y Estado, se avanzaron los temas de la descentralización, cuando la elección de alcaldes había puesto bases limitadas a las autonomías municipales. La elección de gobernadores y las transferencias territoriales completaron el cuadro de

específicos.” ⁴“La fragmentación de las clases dominantes en Colombia”, ponencia sobre Estado y región, Cedla, Amsterdam, 1979, p.9. Cit. por

una nueva estructura estatal menos centralizada, pero aún con una concentración notable de recaudos tributarios, de decisiones políticas y judiciales en el poder ejecutivo.

El orden de la exposición será el siguiente: para contrastar el proceso federal en Colombia se explicará la teoría del federalismo desarrollista que informa bajo qué circunstancias éste logra la combinación de un fuerte estado central que respeta las autonomías regionales y que previene que las regiones actúen de manera oportunista y no cooperativa dentro de la Unión⁵, a la vez que impulsa el desarrollo económico a todos los niveles⁶. Continuaré con las ideas federales, como la tributación, la tenencia de la tierra, la estructura política ideal y hasta qué punto se debía permitir la libertad económica en un país de profundas desigualdades sociales. He escogido a Manuel Murillo Toro y a Salvador Camacho Roldán como exponentes coherentes de la idea federal y las ideas pertinentes de cada uno de ellos son examinadas. Haré seguidamente un breve análisis de la Constitución de Rionegro y un balance de su implementación. Seguiré con una comparación entre las experiencias de los estados soberanos de Santander y Antioquia con el programa federal o sea con su puesta en práctica. Concluiré con un examen del legado centralista que liquidó a la idea federal y con algunas lecciones que de allí se desprenden para el presente.

2. LA TEORÍA DEL FEDERALISMO DESARROLLISTA

Valencia Llano, op. cit., p. 47.

⁵ Figuereido, Rui, Barry Weingast. 2002 “Self-Enforcing Federalism”, National Bureau of Economic Research. <http://nber.org>

⁶ Weingast, Barry. 1995 “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth”, **Journal of Law, Economics and Organization**, No. 11.

El sistema federal es uno de los pilares de la separación de poderes que explican la estructura del estado liberal de derecho, el respeto a los ciudadanos y el equilibrio entre municipio, región y centro político. En términos históricos, el federalismo y la división de poderes explican la dificultad que tuvieron los gobiernos de Inglaterra, Holanda y Estados Unidos en los siglos XVII y XVIII, para expropiar la riqueza de sus ciudadanos y, así mismo, para favorecer su sistemático desarrollo económico. La pregunta que se hacen al respecto los teóricos neo-institucionalistas es de cómo se dan las condiciones para que exista un gobierno tan fuerte que puede depredar la riqueza de sus ciudadanos pero que opta por defender sus derechos de propiedad y avanzar la acumulación privada de capital⁷. La descentralización en los países capitalistas pioneros permitió, a su vez, construir un sistema de negociación política que evadió o solucionó el conflicto intestino. Todos ellos construyeron órdenes políticos consensuados.

En el caso de las colonias inglesas en la América del norte hubo un respeto por su organización autónoma y un bajo protagonismo de la Corona británica en los arreglos económicos que permitió alcanzar consensos políticos en las asambleas de cada una de las 13 colonias. El desorden producido por su proceso de independencia fue conjurado rápidamente y los disensos internos fueron canalizados por unas instituciones parlamentarias ampliamente desarrolladas. Las colonias organizadas por la Corona española, por el contrario, fueron sometidas a su discrecionalidad con múltiples atribuciones económicas; sus pobladores no contaban con instancias de negociación con el poder colonial (asambleas o parlamentos) y se dieron débiles rasgos de autogobierno económico. Una vez independizados, no hubo las

⁷ D. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 148

instituciones que canalizaran el disenso lo que desató el desorden político durante la mayor parte del siglo XIX⁸. Ambos elementos — libertad económica y un orden consensuado— fueron ingredientes importantes que explican el desarrollo continuo de la acumulación privada de capital en algunos países europeos y en los Estados Unidos. Barry Weingast⁹ ha elaborado una teoría sobre los sistemas federales que incentivan el desarrollo económico que, por lo general, cumplen con las siguientes 5 condiciones:

Existe una jerarquía de gobiernos con un área delineada de autoridad para cada cual.

El gobierno subnacional obtiene autoridad primaria sobre la economía local.

El gobierno nacional tiene la autoridad para vigilar el desarrollo de un mercado común o interno.

Tanto el gobierno nacional como el local obtienen restricciones presupuestales fuertes.

La autoridad política está asignada en forma institucional e impide que el gobierno nacional atropelle a los gobiernos sub-nacionales.

Todos los gobiernos federales cumplen con la condición 1 pero hay muchos que no cumplen adecuadamente con las otras 4 condiciones y ello explica que surja en ellos el desorden político y la inseguridad en los derechos de propiedad, lo que a su vez frena su desarrollo económico. En el caso de los gobiernos federales desarrollistas que

⁸ D. North, W. Summerhill, B. Weingast, 2002. “Orden desorden y cambio económico: Latino América vs. Norte América”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nos. 12 y 13, Barcelona, 2002.

⁹ B. Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth”, *Journal of Law, Economics and Organization*, No. 11. 1995

cumplen las condiciones de 2 a 5, la lógica es que el gobierno nacional se vea limitado a vigilar que los gobiernos subnacionales participen en el mercado común y provean bienes públicos nacionales: carreteras y puertos, defensa nacional y condiciones macroeconómicas estables. El poder para regular los mercados recae en los gobiernos subnacionales. (Condición 2)

La competencia entre los gobiernos locales por factores de la producción e ingresos tributarios limita la autoridad discrecional de cada cual. Las autoridades de alguna región que impongan costos adicionales a sus empresas las debilitará frente a la competencia de otras regiones y ellas formarán grupos de presión a favor de un tratamiento igualitario. La jurisdicción que falle en desarrollar los mercados arriesga también perder capital y trabajo que se irán a otras regiones y, por lo tanto, perderá valiosos recursos tributarios. Lo anterior exige la ausencia de barreras al comercio interior: que el gobierno local no exceda sus poderes y choque contra el gobierno nacional si intenta propasarse. La restricción presupuestal fuerte (condición 4) tiene que ver con que ningún gobierno puede ser financiado con emisión monetaria del banco central, las transferencias fiscales entre distintos niveles de gobierno están limitadas y tampoco ninguno puede abusar de la emisión de deuda pública o de endeudarse excesivamente con los bancos privados.

Todos los gobiernos federales democráticos se financian con impuestos y sus gastos están mediados por la representación de los contribuyentes. La tributación fuerte surge de una combinación de legitimidad del gobierno, que opera de acuerdo con consensos políticos, y de su monopolio de los medios de violencia. Ello hace posible que el gobierno nacional esté adecuadamente financiado él mismo, que no recurra a la emisión inflacionaria o a expropiar a sus ciudadanos de su

riqueza o a dilapidar el patrimonio común (las tierras baldías, en el caso colombiano). Está además impedido de rescatar a un gobierno local que entre en quiebra financiera por imprudencia en su gasto y previene también que los gobiernos locales intenten rescatar empresas públicas o privadas fallidas. Si no hay forma de salvar un gobierno local o una empresa de la bancarrota, entonces el manejo de los recursos públicos tiene que ser cuidadoso.

En general, la restricción presupuestal provee condiciones de estabilidad macroeconómica y fiscal a cada nivel de gobierno. Es muy difícil un desarrollo económico sostenido bajo condiciones de inestabilidad macroeconómica, hiperinflación, devaluaciones calamitosas, déficit fiscales insostenibles, quiebras de las empresas de servicios públicos y del sistema financiero. Bajo unas condiciones de disciplina fiscal, la única forma de aumentar los ingresos públicos es mediante la prosperidad de todos los negocios en el ámbito regional y nacional, lo que comprometerá a los gobiernos de los distintos niveles con ese objetivo.

La condición más importante del federalismo desarrollista es que limita el ejercicio de la autoridad arbitraria en todos los niveles de gobierno. Se limita el gobierno central directamente, al establecer espacios particulares de la política pública fuera de su alcance, al tiempo que también se imponen límites a los gobiernos locales o regionales que, inducidos por la competencia y por los otros poderes, fomentan activamente el desarrollo económico.

Los políticos colombianos del siglo XIX se vieron enfrentados a un colapso de las instituciones políticas y tributarias coloniales y a la urgencia de hallarle soluciones alternas a la necesidad de financiar los

nuevos gobiernos. No tenían una experiencia de gobiernos parlamentarios y los gobiernos locales habían estado sometidos a la potestad de virreyes y oidores. En lo que sigue se examinarán las ideas que al respecto propusieron Salvador Camacho Roldán y Manuel Murillo Toro, no sólo con respecto a los impuestos sino con los recursos fiscales de la Nación, que incluían sus tierras baldías.

3. LAS IDEAS FEDERALES EN COLOMBIA

a. Salvador Camacho Roldán y la tributación

Al asumir las élites locales el control de sus regiones y de la débil nación colombiana después de la Independencia, liquidaron lenta pero seguramente la estructura tributaria colonial, y quedaron con cargas de impuestos muy livianas. Camacho Roldán decía lo siguiente del sistema tributario colonial:

Los impuestos en la Nueva Granada no tienen ese carácter, único legítimo de toda contribución: el de un pueblo que une las fuerzas de todos en provecho de todos, y se crea un poder compuesto de la fuerza de todas las individualidades para restablecer el equilibrio de las relaciones de los hombres entre sí. No, una monarquía avara de dinero creó impuestos bárbaros, no con el principal objeto de sostener un gobierno regular en la Colonia, sino con el de amontonar riquezas, para continuar guerras desastrosas con que la ambición de una familia envolvía a los pueblos de Europa. Después de treinta años de vida independiente, apenas se ha podido abolir el monopolio del tabaco y la alcabala, pero no reemplazarlos con otra contribución¹⁰.

¹⁰ S. Camacho Roldán, *Escritos varios*. Editorial Incunables, Bogotá, 1983, p. 421.

La tributación colonial pudo alcanzar más del 25% del producto de la Nueva Granada al tiempo de la independencia puesto que la minería se gravaba con el quinto, los estancos capturaban todo el excedente de los bienes más transados de la época, existía el diezmo y habían pesados tributos a las ventas. En 1850 no alcanzaría el 5% del equivalente del PIB nacional, se incrementaría con el arancel a las importaciones de los gobiernos de la Regeneración y se mantendría en bajos niveles hasta que los liberales introdujeran el impuesto a la renta en 1936. Camacho Roldán era amigo de la idea federal desde la perspectiva de que “descentralizar las rentas y gastos de naturaleza local, dan a las localidades la facultad de crear e invertir sus rentas, y hacer de esa manera más posible la reforma tributaria”¹¹. Eso significaba que los contribuyentes se verían incóntivados a pagar sus impuestos en cuanto estos fueran invertidos de manera productiva para todos por los niveles elegidos por ellos mismos.

Uno de los conflictos entre federalistas y centralistas era el de la tributación directa, contemplada en el impuesto único que proponía Camacho Roldan, contra los aranceles a las importaciones que le darían alimento al Estado y protegerían además al “trabajo nacional”, que en la práctica equivalía a salvaguardar la artesanía, pues los intentos de introducir la industria maquinizada habían fracasado hasta el momento. Los artesanos jugarían un papel importante en el apoyo popular a las propuestas conservadoras o draconianas de centralizar políticamente al país e imponer tributos sobre su comercio exterior y al eventual desgaste y relevo político del federalismo.

El pensamiento librecambista favorecía la eliminación total de los impuestos al comercio tanto interno como externo, ubicando los

¹¹ Ibid, p. 424.

ingresos de los individuos como fuentes de los tributos. La razón económica de fondo era el mismo principio de Adam Smith que explicaba el crecimiento de la riqueza: la especialización o una mayor división del trabajo debería llevar a aumentos de la productividad del trabajo y a la prosperidad de todas las naciones. Si se gravaban los intercambios, se frenaría el proceso de división del trabajo y se reduciría la productividad de la economía.

El estanco del tabaco continuó siendo la renta principal del nuevo gobierno republicano y se mantuvo porque no se sabía con qué recursos podía ser reemplazada, lo que de hecho Florentino González argumentó brillantemente que acabar con el estanco, que gravaba pesadamente la producción y limitaba el área sembrada, aumentaría las exportaciones del mismo hasta el punto en que el gobierno podía recuperar el ingreso perdido mediante un arancel moderado a las importaciones. Lo anterior no se llevó del todo a la realidad porque se generó un déficit fiscal, pero sí despertó la energía productiva de amplias regiones y el transporte a vapor por el Río Magdalena, comportándose tal como lo había previsto González. En todo caso, sí era cierto que se ganaba mucho en términos de generación de la riqueza privada si se abandonaban los controles sobre la producción, el monopolio del comercio de los productos que permitían unos márgenes muy grandes que apropiaba el gobierno y que obstruían tanto el desarrollo exportador como el propio desarrollo económico del país.

Camacho Roldán atacaba impuestos como el del trabajo personal subsidiario —el que pagaban los pobres en trabajo de construcción de obras no tan “públicas” o entregados a privados por la gobernación de Antioquía durante el período federal— del que se mantuvieron rezagos durante el siglo XIX y el del diezmo que era cobrado por la Corona y

repartido entre ella y la Iglesia o el de los monopolios como el de la sal, el tabaco, los aguardientes, los guarapos, la pólvora y los naipes, liquidados para esa época, con la excepción del aguardiente que continuó siendo renta fiscal para los estados soberanos. El quinto a la producción minera fue reduciéndose paulatinamente para incentivar nuevas inversiones y eliminado para los mineros antioqueños donde se concentró la actividad mazamorrera durante el siglo XIX. Había también altos derechos de aduana que tasaban tanto las exportaciones como las importaciones. El librecambismo de los liberales los llevaba a confiar en que abriendo el país a las importaciones se obtendría un incentivo también a las exportaciones. Sin embargo, se dieron de bruces con la política inglesa de favorecer las exportaciones tropicales de sus colonias del Caribe, en contra de las que podían surgir de países nuevos como Colombia¹², en bienes como el azúcar, los rones y aguardientes y el algodón.

Camacho Roldán defendía el impuesto único como un recurso progresivo, pues dependía del ingreso de cada individuo y era de fácil y barata recolección, simplificando su contabilidad. Sin embargo, la práctica de la recolección del impuesto terminó siendo compleja y muy difícil de alcanzar. Surgía además el problema de cómo sería repartido su producto entre el gobierno federal y los estados soberanos. ¿Con cuánto se quedaba cada municipio, cada estado soberano y el gobierno nacional?

Con respecto al impuesto único que proponía era progresivo porque era proporcional a la renta anual del individuo y creciente con respecto al nivel de riqueza de cada cual. Criticaba el impuesto a la sal que hacía

¹² M. Palacios / F. Safford. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Editorial Norma, Cali. 2002, p. 328.

pagar a una familia pobre y a otra rica lo mismo por la cantidad de sal que podían consumir, alrededor de 8 pesos y 2 reales y medio por año. La familia rica con \$25.000 al año y la pobre sin poder consumir más de una comida diaria. La sal podría costar real y medio y no 6 y medio la arroba si se liquidara su odioso monopolio¹³. En el mismo sentido se pronunciaba contra el diezmo que recaía sobre todos los víveres¹⁴. Este abaratamiento fomentaría la profundización de su comercio, arrastrando a más bienes en el proceso de intercambio.

Mientras subsistió el monopolio al tabaco, que se “estancaba” o sea se controlaba la superficie sembrada y se obligaba al productor a venderlo al Estado, al precio arbitrario fijado por éste, el nivel de producción dependía de la capacidad del gobierno de controlar su siembra y comercio y no de la demanda. Por solo la diferencia entre los precios de compra y venta del tabaco, los colombianos pagaban 32 millones de reales al año o 16 reales por cabeza, lo cual sería, en promedio, lo que debía recaudar el impuesto único, pero adaptado de acuerdo con la riqueza de cada cual.

Que el rico pague en proporción a su riqueza, y el pobre habida consideración a su miseria; el padre de familia menos que el que no tiene hijos; la mujer menos que el hombre; el joven más que el anciano, el niño menos que el adulto; el ocioso usurero más que el trabajador; he

¹³ En 1850 se recolectaron 468.458 pesos por salinas de unos impuestos totales de 2.931.175 pesos, mientras que los diezmos ascendían a 236.427 pesos. Los monopolios proveían todavía más de la mitad del recaudo. El cambio estructural fundamental era el arancel como fuente importante del recaudo tributario que era de 687.950 pesos en el mismo año. J. Jaramillo Uribe, A. Meisel, M. Urrutia. “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of Nueva Granada, 1783-1850. *Borradores de Economía*, No 74, Banco de la República, 1997 p. 18

¹⁴ S. Camacho Roldán, *Escritos varios*, ed. cit., p. 429

aquí las bases que la conveniencia y la justicia prescriben para la distribución de las cargas del Estado entre los ciudadanos¹⁵.

El mismo autor argumentaba que el diezmo era un impuesto que atacaba el capital del empresario, pues éste “se encuentra totalmente representado en el producto de la cosecha”, que incluye las semillas, los jornales y las herramientas”, haciendo imposible que cualquier empresa agrícola fuera productiva. Esto no es tan cierto porque para un propietario el capital incluye también el precio de la tierra y las herramientas no se acaban en una sola cosecha. Es un tipo de impuesto a las ventas que no discrimina entre insumos y producto, como lo hace un moderno impuesto al valor agregado o sea descontando los insumos de cada producto. En todo caso, Camacho aducía que él no conocía capitales formados en la agricultura sino en el comercio y en las minas, y que su carencia era explicada por el diezmo que algunas personas siguieron pagando voluntariamente donde la Iglesia mantenía una mayor influencia ideológica, como Antioquia y la zona colonizada por su población que eventualmente llenó de café al mundo.

La profusión de cargas nacionales, provinciales y parroquiales hacía que el personal encargado fuera extremadamente numeroso y que fuera costoso el recaudo:

Una contribución directa que tuviese los tres caracteres de parroquial, provincial y nacional reuniría pues las siguientes ventajas desde el punto de vista económico:

- 1.a Que su distribución podría ser justa y equitativa
- 2.a Que no oprimiría ningún ramo de la industria

¹⁵ Ibid, 432

3.a Que podría aumentarse o disminuirse sin inconveniente de gravedad

4.a Que sería económica en su recaudación.

Desde el punto de vista administrativo:

1.a Que habiendo unidad en el sistema, su recaudación y administración podría sujetarse a reglas caras, uniformes y sencillas;

2.a Que la contabilidad sería fácil, expedita y arreglada;

3.a Que se podría conocer con exactitud casi matemática la situación del Tesoro en un momento dado;

4.a Que se podría ejercer sobre la recaudación y administración una vigilancia más inmediata y eficaz;

5^a. Que estableciéndose mancomunidad de intereses entre el Estado y las localidades, habría un lazo más de unidad política del Estado, más unión entre las partes, y por consiguiente más fuerza y más vigor en el cuerpo social¹⁶.

Después Camacho Roldán se hacía las preguntas de rigor: ¿Qué autoridad debía fijar el monto del impuesto? ¿El congreso unicameral de la época? ¿Las asambleas de diputados? ¿Los concejos municipales? Y ¿Qué autoridad debe distribuir el impuesto entre las localidades? ¿Cuál la cuota individual de cada ciudadano? Y ¿A qué reglas debe sujetarse la división de su producto entre las entidades locales y el Gobierno General?¹⁷ Aunque promete contestar esas preguntas en su próximo número del periódico no lo hace, quizás porque son demasiado difíciles.

Otro aspecto del pensamiento de Camacho Roldán que quiero resaltar es el de la necesidad de proteger los derechos de propiedad que, a su vez, debían estar repartidos ampliamente para que fueran vistos como legítimos por la población, considerando que el derecho a la propiedad

¹⁶ Ibid., pp. 436 y 437.

de la tierra era peculiar y relativo, en cuanto no era un factor surgido del esfuerzo económico o del trabajo sino por reconocimiento o concesión del Estado. Este reconocimiento debía hacerse a favor de un mayor número de propietarios que defendieran a la propiedad privada y debía impedir al mismo tiempo que la tierra saliera de la circulación mercantil o fuera monopolizada con un efecto similar¹⁸. Había pues una preocupación porque el campo de juego económico y político era desigual, surgido de un sistema de castas y privilegios otorgados por el Estado, que hacía muy difícil el establecimiento de una democracia en el país. En el mismo sentido, Camacho Roldán favoreció la intervención del Estado en la educación¹⁹, para igualar de alguna manera las oportunidades económicas y políticas de las capas inferiores de la sociedad.

b. Las ideas federales de Manuel Murillo Toro

Murillo Toro tomó como su modelo a imitar el de la constitución norteamericana:

La organización de un gobierno que concilie la libertad con el orden, la justicia con el desenvolvimiento progresivo de las facultades físicas y morales del individuo, ha sido el gran problema resuelto en los últimos tiempos en el norte de nuestro hemisferio... [Allá se va] diseminando prodigiosamente la instrucción, la industria y la riqueza²⁰.

El gobierno en Colombia debía ser definitivamente republicano:

¹⁷ Ibid., p. 437

¹⁸ M. Pérez Salazar, “La economía liberal de Salvador Camacho Roldán”, *Revista Derecho del Estado*, No. 9, Bogotá, 2000.

¹⁹ I. González, “Salvador Camacho Roldán: entre la normatividad y el espíritu práctico”,

²⁰ M. Murillo Toro, *Obras selectas*, Cámara de Representantes, 1979. Bogotá, pp. 55-56

No puede prescindirse de un magistrado alternativo y electivo que ejerza por sí solo y sin participación alguna del Poder Ejecutivo; que el Poder Legislativo debe confiarse a dos Cámaras, las cuáles sean expresión pura de las opiniones del país, y que las localidades tienen el pleno derecho de reglar su administración interior con absoluta independencia y por medio de funcionarios de su elección.

Se lamentaba Murillo Toro de haber nacido en un país marcado por las instituciones monárquicas y eclesiales heredadas de España y decía que hubiera preferido descender de una colonización inglesa, con lo que hubiera contado con el legado de instituciones republicanas y con la separación de la Iglesia y del Estado. Y agregaba: “sin las hondas raíces que dejaron la dominación española en estos países, días ha que hubiéramos fundado un gobierno regular, y que la marcha de la sociedad no se vería a cada momento embarazada por estas luchas sangrientas y agotadoras... Lo que no nos deja levantar el vuelo en política, en industria y en instrucción, son las costumbres y los restos de instituciones que nos legó la España, y mientras no cambiemos aquellas y acabemos con éstas, más vale continuar el divorcio”²¹.

La inercia que caracteriza todo proceso histórico hace que las instituciones y creencias del pasado ejerzan una poderosa influencia sobre el presente, lo que North ha llamado la “ruta dependiente del pasado”. Murillo Toro tenía una profunda conciencia de que la escasa tradición parlamentaria y el monopolio religioso hacían que el centro de gravedad político del país fuera el centralismo despótico y que los conflictos intestinos dominaran la marcha de la sociedad, sin permitir que las consideraciones de largo plazo, que favorecieran el desarrollo

²¹ “Nuestro origen español”, en *Obras selectas*, ed. cit, p. 143.

económico, se impusieran. Pero era también impaciente al respecto y quería ver pronto resultados en la implementación de las instituciones liberales.

Murillo Toro no era un liberal en todo el sentido de la palabra y rechazaba la idea del “dejad hacer” en un artículo de 1853. El liberalismo económico había sido formulado por Juan Bautista Say, para quien el mercado funcionaba perfectamente y era inconveniente que hubiera intervenciones en torno a su regulación o en afectar los derechos de propiedad de los participantes en los mercados. Murillo Toro decía que el “dejad hacer” era equivalente a “dejad robar, dejad oprimir, dejad a los Lobos devorar a los Corderos”²². Lo decía en relación con la necesidad que tenía el país de repartir la tierra de los baldíos en forma democrática y no a la manera de enormes concesiones a amigos del gobierno o a adquirientes de deuda pública, garantizada por millones de hectáreas de tierras sin civilizar.

Se preguntaba Murillo Toro:

“¿Qué quiere decir el sufragio universal y directo, aunque sea secreto, en una sociedad en que de cada mil individuos votantes 199 no tienen la subsistencia asegurada y dependen por ella de uno solo? ¿Qué quiere decir la federación cuando cada distrito federado ha de depender en su más varias condiciones de existencia, de uno, de dos o de tres individuos, que tienen el monopolio de la industria y por consiguiente del saber? Querrá decir que se han constituido feudos pero no asociaciones libres y fecundas” (Ibid, p. 70).

Y agregaba:

²² Op. cit., p. 69.

Es la constitución de la propiedad la que determina el carácter político de la nación. En donde la propiedad territorial se encuentra dividida y poseída por el mayor número, la democracia es posible; pero al contrario: donde el suelo se encuentra ocupado por un pequeño número, la aristocracia ha de prevalecer” (Ibid, p. 71).

Murillo se quejaba de la forma como la abolición del estanco del tabaco había sido seguida por una organización concentrada de la exportación, en manos de dos o tres firmas que se confabulaban con los grandes propietarios para no permitir el negocio directo entre los cosecheros y sus agentes, de tal modo que el terrateniente le imponía un precio a su arrendatario, “no al precio que la libre oferta fijaría, sino uno bastante bajo” (Ibid., p. 73) que se veía impedido a sembrar tabaco en su lote. Si lo hacía se le declaraba “contrabandista” y la milicia local lo castigaba. De esta manera se violaban las “bases naturales” de los negocios que consistían en la igualdad entre compradores y vendedores. Murillo ya había propuesto una ley de reparto de baldíos en la que se fijaba un límite de 1.000 fanegadas máximo y agregaba: “el cultivo debe ser la única base de la propiedad de la tierra, y nadie debe poseer una extensión mayor a aquella que, cultivada, pueda proveer cómodamente a su subsistencia”. También de que cuando se dejara de cultivar retornara al dominio común.

El mejor reparto de los derechos de propiedad a la tierra no sólo atendería la subsistencia adecuada de las grandes masas, “sino a la conservación de la libertad política, porque es evidente que cada porción de tierra representa una porción equivalente de soberanía”. (Ibid, p. 79) Era hora de actuar, todavía cuando sobraba mucha tierra en la República, antes de que la propiedad se concentrara más hacia

futuro, emprender las “reformas sin las cuales las políticas quedarán frustradas en sus efectos” (Ibid, p. 80).

José Hilario López se oponía a las propuestas de Murillo Toro, porque los baldíos servían para recompensar a los oficiales del ejército y eran base también del crédito público. El colateral de la deuda pública eran los baldíos. Se otorgaron latifundios en propiedad porque el gobierno carecía de recursos tributarios importantes y tampoco existía un mercado de capital que pudiera absorber deuda pública que pocas veces se pagaba²³. El gobierno incumplía sistemáticamente sus compromisos, así que no daba ejemplo para que los ciudadanos cumplieran con los suyos. No había pues una percepción de que el Estado fuera una máquina imparcial y cumplidora de sus deberes e impulsora de los intereses generales. Habría que preguntarse si una persona privilegiada con una enorme concesión de tierras, nueva o vieja, estaría dispuesta a pagar una obligación sistemática, como sería el impuesto predial, al gobierno de su localidad. Se percibe que habría una desigualdad inherente en el reparto del patrimonio público, basada en consideraciones de casta, de participación en las guerras, de adquisición de deuda pública o de participación en la política, que tendería a replicarse en el reparto de los costos del Estado: los privilegiados no tendrían por qué hacer sacrificios en beneficio del interés común.

La abolición del estanco del tabaco y la reducción de los aranceles en 1850 había producido un déficit fiscal. Según Murillo Toro había que “trasladar a las provincias algunas de las responsabilidades del

²³ M. Palacios / F. Safford, *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Ed. cit., p. 411.

gobierno central, así como parte de sus recursos tributarios”²⁴. Las provincias conocían mejor que el gobierno nacional sus necesidades y se verían presionadas a imponer tributos para financiar la satisfacción de esas necesidades. Sin embargo, las consideraciones anteriores sobre el reparto desigual del patrimonio público y la propia estructura política local, con una influencia sustancial de parte de los terratenientes, a veces jugando el papel de caudillos, impediría que se desarrollara una tributación local importante.

Los liberales agrupados en el periódico *El Tiempo* aducían la ventaja que representaba concentrar en el nivel local las contribuciones y los gastos porque las regiones por lo menos los conocían mejor que el gobierno central. Hablaban de que las regiones debían ser relativamente pequeñas y homogéneas para que de esta manera pudieran darse las instituciones que mejor resolvieran sus problemas. Creían firmemente que así se lograría una gran armonía entre las distintas regiones, dentro de una gran variedad de formas organizativas en cada una de ellas y eso, por si mismo, llevaría al fin de las endémicas guerras civiles que azotaban el país²⁵. Parecían seguir a Alexis de Tocqueville, quien aseguraba que “el sistema federal se diseñó con la intención de combinar las ventajas de la magnitud y pequeñez de las naciones”.

Lo anterior contrastaba con el programa conservador de un estado tan centralizado como los establecidos por las tradiciones coloniales españolas, dotado de un poderoso ejército mediante el cual se ejercía una autoridad incuestionable, concentrando todos los recursos tributarios y ordenando todo el gasto público, acompañado además por una Iglesia católica que era parte integral de ese Estado. La idea

²⁴ M. Murillo Toro, *Escritos económicos*, ed. cit., p.389

²⁵ M. Palacios / F. Safford, op. cit., p. 411.

contraria de los liberales era la de un ejecutivo débil, dotado si acaso de una precaria guardia presidencial, de una estructura mínima financiada con un impuesto único muy modesto, separado radicalmente de la religión, y con los recursos y el gasto concentrados en los estados soberanos y en las localidades.

La encarnizada lucha entre estas dos concepciones dio lugar a que se convirtieran en obsesiones de tipo religioso, perdiendo el talante liberal por excelencia que hubiera sido necesario para obtener un orden consensuado entre las partes. Después del derrocamiento del general Tomás Cipriano Mosquera como presidente de la Confederación en 1867, Murillo Toro hablando por la hegemonía radical dijo que llegaban al poder “nuevos hombres, nuevas costumbres”²⁶. Con ello, el grupo radical impulsó prácticas electorales fraudulentas en forma sistemática, lo que se conoció como el “sapismo”, y utilizó la guardia nacional y el poder del gobierno federal para favorecer sus facciones dentro de cada uno de los estados o sea vulnerando la tercera condición del federalismo desarrollista. Los radicales se fueron convirtiendo en una minoría aislada y odiada. La anarquía política que se despeñó a partir de entonces sirvió de justificación principal para la conformación de un grupo liberal independiente liderado por Rafael Núñez y eventualmente a iniciar el período centralizador conocido como “La Regeneración”. El nuevo grupo se comportaría de manera similar para prolongar el poder de sus facciones. Era una estructura política que conducía, en palabras de Malcolm Deas, a que el que ganara se lo llevaba todo.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1863

La constitución sobrevino al triunfo liberal en la guerra, bajo el mando del general Mosquera. Dadas estas circunstancias, la constitución

²⁶ A. Valencia Llano, op. cit., 55.

resultó una imposición sobre los enemigos del liberalismo, que se atrincheraron seguidamente esperando imponer sus propias directrices y su ideología, una vez se presentara una situación política y militar favorable. De entrada, no se dieron los mecanismos de negociación que hacen que una constitución pueda ser una carta de navegación aceptable por todos los que conforman una unión política y que sea reconocida como legítima al menos por la mayoría de las fuerzas económicas y políticas, y por la población²⁷.

El general Mosquera no creía mucho en las ideas de la división de poderes ni en las libertades religiosas y de expresión. Había sugerido para la constitución de Rionegro un cuerpo llamado el Poder Moral, impuesto sobre los tres poderes republicanos, para dirimir conflictos religiosos y cuyas atribuciones eran las siguientes:

Dar un veredicto improbando los actos morales de las Corporaciones, Ministros o Jefes de cualesquiera religiones o sectas, que ataquen la soberanía nacional o de los Estados, o que sean contrarios a la doctrina del reconocimiento de un Ser Supremo, Autor i Supremo Hacedor de todo lo criado (sic), fuente invariable y eterna de la lei natural y la moral universal²⁸.

²⁷ Algún observador de los eventos decía que mientras en la constitución norteamericana no se pudo resolver la cuestión del esclavismo por los mecanismos que permitían que esta se mantuviera porque garantizaban el equilibrio entre norte y sur, como que se ampliara a la mitad de los nuevos territorios constituidos como nuevos estados de la unión lo que mantenía la capacidad de veto de cada cual en el senado, en Colombia se acabó de tajo con esta institución y esto le parecía mejor. Pero la existencia de esos mecanismos de negociación fue la que le dio tanta estabilidad a la constitución norteamericana, con su ruptura por la guerra civil de 1860-1864, y su ausencia explica por lo menos en parte la volatilidad y la inestabilidad de las constituciones de Colombia durante el siglo XIX.

Es de destacar que la constitución de 1863 no surge de la soberanía popular sino de la unión de unos estados soberanos que tenían 40 años de experiencia colectiva y que se abrogan para sí la soberanía. Estos Estados “se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio” (Artículo 1º) Sólo la constitución del estado soberano de Santander asigna al pueblo como el origen de la soberanía²⁹. En la Constitución de 1863 no se recurre al pueblo soberano como fuente de poder, quizás porque no hay una clara concepción legal, étnica o racial de igualdad, aunque la idea fue importante para justificar la votación sin requisitos de propiedad o de alfabetismo que fuera sostenida en varias constituciones de los estados soberanos o en la propia constitución de 1863. Incluso dada la gran influencia que ejercía la Iglesia Católica sobre el pueblo, algunos conservadores, entre ellos Miguel Antonio Caro, fueron partidarios del sufragio universal. La elección presidencial dependía de los votos que determinara cada estado soberano, consultando a sus electores y no había reelección. Era pues una situación en la cual todo el poder fue concentrado en los estados soberanos, dejando al centro sin siquiera capacidad arbitral para zanjar diferencias o para imponer el libre cambio dentro de la nación.

El presidente de la Unión “se hará por el voto de los Estados, teniendo cada Estado un voto, que será el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según su legislación”... y “no podrá ser re-elegido para el próximo período” (Artículo 75). Se trata de una presidencia muy débil que no está asentada sobre el voto de la población sino de manera indirecta a través de los electores de cada estado soberano. La base de

²⁸ Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones de la primera república liberal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970.

²⁹ D. Ch. Johnson, *Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1984.

poder del presidente depende entonces del fraccionamiento regional y no cuenta con su propia base que le preste poder e independencia. Núñez diría en 1882 que el presidente de la Unión “no es [...] sino simple delegatario de especiales atribuciones administrativas por la voluntad de los Estados. El poder propio, incuestionables, es de la exclusiva jurisdicción de éstos. Las funciones de la autoridad nacional son limitadas; mientras que las funciones del Gobierno de los Estados abrazan generalmente todo lo que puede ser materia principal de administración pública”³⁰.

Curiosamente el Artículo 6 va a asegurar que ninguno de los estados soberanos conceda a las corporaciones religiosas capacidad para adquirir bienes raíces “y en consagrar, por punto general, que la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario, y de transmisibles a los herederos conforme al derecho común”. Este precepto contribuía también a eliminar los fueros y regímenes legales especiales de la Iglesia e iba en la dirección de tener un sistema basado en el principio de la igualdad de todos los ciudadanos y de organizaciones frente a la ley. Se prohibía también legar bienes a las comunidades religiosas, en cuanto saldrían de la circulación mercantil y se prohibían las operaciones de crédito hipotecario a perpetuidad contraídas con la Iglesia y que recibían el nombre de “censos”, aunque se permitían las que tenían que ver con el Tesoro (artículo 7). Esto iba en contravía a la libertad religiosa de toda la población del país y sería un motivo de encono en el enfrentamiento partidista.

³⁰ R. Núñez, “Mensaje del Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal de 1882”, Imprenta Echavarría Hermanos, Bogotá, 1982. Ps. 1 y 2.

Los estados se comprometían a organizarse de acuerdo con los principios de “gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable” y “a no gravar con impuestos, antes de haberse ofrecido al consumo, los objetos que sean ya materia de impuestos nacionales, aun cuando se hayan declarado libres de los derechos de importación; ni los productos destinados a la exportación, cuya libertad mantendrá el gobierno central” (Artículo 8). Se prohibía imponer tributos a los artículos que hicieran tránsito entre estados, pero se permitía que se tasaran si iban a ser consumidos dentro del propio Estado soberano (Art. 8 inciso 5). Más adelante las trabas para el comercio inter-estatal sería una de las razones de peso para que Núñez dijera que el esquema federal vigente impedía el desarrollo económico del país, por los celosos impulsos proteccionistas que impedían la conformación de un mercado interior sin cortapisas. Y es paradójico que la filosofía libre-cambista dejara de aplicarse al comercio entre los estados soberanos de la Unión, porque algunos no compartieran el credo político del vecino.

El inciso 7 le confería al gobierno central el papel de árbitro en las contiendas ente los estados y los obligaba a aceptar su decisión cuando no hubiera avenencia entre ellos. Y el inciso 9 obligaba al gobierno central “a guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el gobierno de otro Estado”. Sin embargo no le daba ni el monopolio de la violencia ni los recursos para tener un fuerte ejército que garantizara el orden dentro de la nación y entre los estados soberanos. Se presentaron guerras inter-estatales y pugnas intestinas que el debilitado gobierno central no pudo arbitrar ni tenía la fuerza militar suficiente para zanjar. Más adelante, con el fortalecimiento del poder central, éste intervino francamente en la política de cada estado, debilitando la soberanía de cada cual. La

combinación de circunstancias políticas y la involución económica precipitaron al país en la anarquía en los años setenta del siglo XIX.

El poder legislativo estaba constituido por un senado que “representará los Estados como entidades políticas de la Unión, y se compondrá por 3 senadores plenipotenciarios por cada Estado” (Art. 39), mientras que la Cámara de Representantes “representará al pueblo colombiano [...], en razón de uno por cada cincuenta mil almas, y uno más por residuo que no baje de veinte mil” (Art. 38)³¹. El esquema brindaba dos fuentes distintas de representación que se complementaban en sus discusiones. Cada tema debía pasar por 3 debates en cada cámara y no podía ser vetado por el presidente, a menos que este convenciera a alguna de ellas sobre la justeza de sus argumentos. El hecho de que cada tema debía pasar por 6 debates era un enfriador de pasiones políticas y obligaba a buscar consensos.

Las cámaras debían reunirse sin tener que ser convocadas por el Presidente el 1° de febrero de cada año y sus sesiones ordinarias duraban 90 días, mientras que podían auto convocarse o serlo por el Presidente para sesiones extraordinarias. Las cámaras operando conjuntamente nombraban 3 designados o sucesores en caso de falta del magistrado-presidente y también nombraba 5 suplentes de la Corte Suprema de Justicia cada año. La cámara era fiscal en el caso de acusaciones contra el Presidente, mientras que el senado operaría como juez del mismo. El senado, a su vez, era una cámara de apelaciones

³¹ Este es un esquema que extiende las fuentes de representación y que ha sido relegado al olvido. En la Constitución de 1991 la circunscripción nacional para el senado replica la representación de la cámara de representantes que termina siendo más influida por la población que por la región o el departamento. Cfr. J. A. Rodríguez, “El Estado unitario descentralizado: una crítica al constitucionalismo colombiano.” *Cuadernos de Economía*, No. 31, Universidad Nacional, Bogotá, 2001.

para las legislaturas estatales, en caso de que fueran denunciados como contrarios a la Constitución. Si el partido en el gobierno federal controlaba 5 de los estados soberanos tenía la mayoría para definir como constitucionales todas sus actuaciones. Este es un cuadro de un poder legislativo relativamente fuerte que le podía imponer sus leyes al ejecutivo, pero que este se sentía tentado a ponerlo a jugar en su favor cambiando los gobiernos de cada estado soberano para que fueran de su misma facción.

La presidencia contaba con un período de sólo dos años, lo cual debilitaba más aún la institución ejecutiva central en términos políticos frente al conjunto de presidentes de cada estado soberano con sus propias cámaras legislativas, y en relación con la elección de alcaldes en cada localidad. Una de las razones para que la constitución de 1863 estableciera una presidencia débil de sólo 2 años de período tenía que ver con el temor que despertaba entre los constituyentes el desmedido poder del general Mosquera como caudillo del estado soberano del Cauca y para desanimarlo a que fuera el primer presidente de los Estados Unidos de Colombia³². Aunque en la letra de la Constitución el gobierno central debía declararse neutro frente a los conflictos internos de cada estado soberano, en la práctica se desconoció esta cláusula y progresivamente el estado federal y la guardia colombiana se fortalecieron relativamente frente a la debilidad de la mayor parte de los estados soberanos y a sus milicias.

El poder judicial tenía como cúpula una corte suprema de cinco magistrados y ningún Estado podía contar con más de un magistrado,

³² G. España, *Los radicales del siglo XIX. Escritos políticos*, El Áncora Editores, Bogotá, 1984. p. 165.

habiendo pues un origen territorial no estricto de la magistratura (9 estados contra 5 magistrados), que se explica porque conocía de las leyes aprobadas por las asambleas de los estados y las podía derogar si no se conformaban con la constitución. El período de los magistrados era de cuatro años, lo cual es reflejo de debilidad y de independencia precaria, en cuanto la rotación es alta y surge de listas de las legislaturas de cada estado y presentadas al congreso. Recuérdese que las cortes más independientes son aquellas de carácter vitalicio o donde juega algún papel en la cooptación o sea en cuanto más se distancie la elección de los magistrados de la política.

En el caso colombiano, cada candidato a la magistratura debía cabildear ante la legislatura del estado soberano primero y después en el congreso federal. Sin embargo, considérese que su período era del doble que el del poder ejecutivo. Había independencia financiera, en el sentido que los sueldos de los magistrados no podían ser cambiados y que no podían ser destituidos “sino por acusación legalmente intentada y admitida, ni depuestos sino a virtud, de sentencia judicial conforme a las leyes” (Artículo 87). La pobre independencia del poder judicial jugó un papel estratégico en intensificar los conflictos porque nadie confió en una tercera parte que estaba sesgada o politizada en sus orígenes, sobre todo cuando se aplicaba a las decisiones sobre las reglas electorales y los conteos de los votos³³.

La constitución podía ser reformada por mayoría de las legislaturas que así lo solicitaran, discutida y aprobada por ambas cámaras y que la reforma “sea ratificada por el voto unánime del Senado de

³³ Esto se expresó frecuentemente en las intervenciones descaradas del poder central y de la guardia nacionales en los procesos electorales de los estados no tan soberanos, en el sapismo y en los dichos “el que escruta, elige” que

Plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado” o también por convención especial convocada por el congreso a solicitud de la totalidad de las legislaturas (Artículo 92). Era pues una constitución muy difícil de cambiar, que no podía adaptarse a los cambios políticos que se pudieran gestar y por lo tanto se derrumbaría totalmente en el momento en que una correlación político-militar opuesta de fuerzas se concretara.

Un comentario del ministro de los Estados Unidos en Colombia en 1871, Mr. Hulburt, pone de presente qué tan lejos estaba la carta magna colombiana de la que pretendió emular Murillo Toro, entre otros:

Un estudio de las Constitución y de las leyes (de Colombia) me habían hecho ver... que el Gobierno de Colombia es una “anarquía organizada” muy hábilmente dirigida a perpetuar la revolución y a consagrar la secesión. Está investido del poder de hacer tratados y privado de cumplirlos. Puede contraer compromisos, pero no puede darles fuerza ni castigar sus infracciones³⁴.

En general la Constitución de 1863 no contaba con herramientas de compromiso previo que debilitaran efectivamente los poderes que podían amenazar la propiedad de sus ciudadanos, a la oposición política y a los otros poderes públicos. Como se vio, la carta no surgió de un compromiso entre la mayoría de las fuerzas políticas del país y eso le restó legitimidad desde un principio, concentrando demasiado poder en algunas de sus instancias. El poder judicial no fue concebido como independiente de los otros poderes y el sistema fue gravitando hacia la matriz institucional hispánica de la que había pretendido

reflejaba la carencia de árbitros imparciales en general y en torno a la competencia electoral en particular. (Valencia, 81)

³⁴ Cit. en Valencia Llano, op. cit., 63.

alejarse tan radicalmente: hacia el fortalecimiento del poder del gobierno central a expensas de los poderes sub-nacionales y municipales, sin que fuera necesario para ello que los conservadores ganaran el poder.

5. LAS IDEAS FEDERALES EN LA PRÁCTICA

a. *El experimento federal de Santander*

Manuel Murillo Toro fue uno de los redactores de la constitución que se dio el Estado Soberano de Santander en 1857. Se trató de una carta radical que mostraba una fe muy grande en los principios del individualismo y del estado mínimo, que pretendió establecer las libertades democráticas y el desarrollo económico surgidos como espontáneamente del libre comportamiento de los ciudadanos³⁵. Su práctica mostró una incapacidad para adaptar el liberalismo a unas condiciones locales que eran muy contrarias a la idea misma de autoridad legítima, a la existencia de las libertades públicas, a una tributación que financiara un Estado fuerte, renunciando a las funciones económicas que debía tener un gobierno que enfrentaba grandes obstáculos geográficos y sociales para el logro del desarrollo regional.

El impuesto único fue la primera prueba que afrontaron los liberales en Santander y lo implementaron con un nivel muy bajo de 3 por mil³⁶, al tiempo que suspendían todos los otros impuestos y renunciaban al monopolio estatal del aguardiente. Los resultados fueron desastrosos: una crisis fiscal, el despido de muchos funcionarios públicos, la disminución de la educación pública y el deterioro de la justicia, la

³⁵ D. Ch. Johnson, op. cit., p. 35.

³⁶ Compárese con el nivel del impuesto predial en el Bogotá moderno donde los estratos medios pagan 3 por mil y los estratos altos pagan el 6 por mil

policía y el ejército del Estado Soberano. Lo anterior propició las insurrecciones por parte de los conservadores, lo cual a su vez, forzó al gobierno a vulnerar los derechos de propiedad de los ciudadanos, hacer levadas de soldados, abusar mediante préstamos forzosos de los ciudadanos más ricos y otras arbitrariedades surgidas de la matriz institucional que los liberales pretendían transformar y de las desesperadas circunstancias introducidas por las guerras civiles. La liberación arancelaria y las importaciones golpearon a los artesanos que recurrieron a medidas desesperadas de acción política violenta³⁷.

Uno de los problemas centrales que tenía el Estado Soberano de Santander al sur era su incomunicación geográfica con el exterior, frenando cualquier esfuerzo exportador que hiciera, lo cual exigía un esfuerzo colectivo importante para establecer por lo menos una vía con el Río Magdalena. Por contraste, el norte del Estado era relativamente plano y era barato establecer una vía de comunicación con el exterior a través del río Zulia que desembocada en el lago de Maracaibo. Sin embargo, la idea del “dejad hacer” que Murillo Toro no aceptaba en el nivel social fue la guía de su política de la construcción de vías de comunicación. Estas se dejaron a merced de concesionarios privados que nunca tuvieron la posibilidad de levantar los fondos que requería una empresa de tan elevados costos que no podían ser amortizados en poco tiempo y con la multiplicidad de iniciativas competitivas que surgieron y que fracasaron una tras otra. Mientras el sur se estancaba irremediablemente y no podía dedicarse al mismo cultivo del café o de otros bienes de exportación, el norte lograba establecer los primeros cafetales del país, sacarlos al exterior por medio de recuas de mulas y eventualmente por un ferrocarril, organizado por una concesión privada

que enfrentaba costos muy bajos y un tráfico garantizado de bienes exportables³⁸.

La incapacidad de los liberales de Santander para alcanzar compromisos con la oposición conservadora llevó a una serie de guerras civiles que fueron zanjadas en el ámbito nacional por el caudillo Tomás Cipriano de Mosquera a lo que siguió la aprobación de la Constitución de Rionegro en 1863. Después de estas experiencias, el Estado reintrodujo el monopolio del aguardiente e intentó aumentar sus ingresos por medio de los instrumentos disponibles sin insistir en costosos experimentos³⁹. Sin embargo, era tarde para replicar el éxito de la parte norte del Estado con sus exportaciones de café o el que venía cosechando el Estado Soberano de Antioquia al otro lado del río Magdalena. El sur de Santander seguía en su penuria económica que eventualmente contagiaría al norte también.

b. El federalismo antioqueño

En Antioquia, donde predominaron los conservadores y se salvaguardó a la Iglesia del conflicto con los liberales, se dio un federalismo fuerte con respecto al gobierno central pero centralista con relación a los municipios del Estado soberano. En 1855 Antioquia logró el estatuto que la definía como un estado federal. “Los federalistas conservadores vieron en el estado de Antioquia un ‘oasis de libertad, o el asilo que tienen los principios buenos en esta orgía de anarquismo’”⁴⁰, como fuera la invasión de los ejércitos federales en 1851 que impuso un gobierno de este color en la región. “De este modo una elite comercial,

³⁷ M. Acevedo, *La Culebra de Pico de Oro*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá., 1978.

³⁸ D. Ch. Johnson, op. cit., 140.

³⁹ Ibid., 167 y ss.

⁴⁰ R. Gilmore, *El federalismo en Colombia, 1810-1858*, Vol. II, Externado de Colombia, Bogotá., 1995, p.34.

minera y de hacendados pudo asumir actitudes modernizantes sin entrar en conflicto con la Iglesia y más bien apoyándose en ésta”⁴¹.

En la constitución que se dio el Estado Soberano en 1856 mostró la diferencia en la concepción sobre el origen de la soberanía que para los conservadores venía de Dios, mientras que para los liberales venía compartida por Dios y por el pueblo. (Ortiz, 120) Sin embargo, mientras los liberales obtuvieron la hegemonía en el estado “buscaron dar una mayor autonomía a los distritos, liquidar el monopolio de aguardiente e imponer los impuestos directos” (Ortiz, 1991, 119). Los conservadores invocaron a Dios, en sus ensayos constitucionales para las provincias de Santa Fe, Medellín y Córdoba, como única fuente de autoridad, Allí, otorgaban poderes muy amplios al gobernador, prohibían los impuestos directos y progresivos y proponían un sistema bicameral que debilitaría también al legislativo. Lo que quedó en la constitución del estado soberano en 1856 fue la votación popular por gobernador (que antes había sido elegido por las legislaturas), no re-elegible, pero con restricciones para los votantes de mostrar rentas propias o tener trabajo decoroso, lo que excluía a una amplia categoría de vagos y sirvientes domésticos.

Los conservadores se opusieron a la contribución directa por “sus efectos nocivos sobre la riqueza y la propiedad”. El Estado soberano no hizo ninguna reforma tributaria aventurera sino que siguió consolidando sus ingresos que dependían del éxito de su minería del oro, de la renta del aguardiente, del comercio que se consolidaba sobre la amplia zona de colonización hacia el sur, del café que comenzó a ser

⁴¹ L. J. Ortiz Mesa, 1985. *El federalismo en Antioquía 1850-1880, Aspectos Políticos*, Universidad Nacional, Medellín, 1985, p. 117.

sembrado en sus laderas y en asegurar que tendría salida hacia el río Magdalena por medio de una red de carreteras, el ferrocarril y eventualmente por el cable entre Manizales y Mariquita.

Pero bajo circunstancias de guerra como la de 1860-1863, los ciudadanos ricos del estado soberano se vieron sometidos a préstamos forzosos de parte tanto de liberales como de conservadores, con algunas modalidades de secuestro de los más pudientes conservadores por parte de las huestes liberales. La guerra también significó mayores impuestos directos, un alto impuesto al degüello y el reclutamiento de muchos trabajadores de las fincas por los distintos bandos. También hubo secuestros de los bienes en tránsito hacia el estado y hubo caídas en la circulación monetaria que agravaron las dificultades económicas.

Después de culminada la guerra y aprobada la constitución de 1863, el Estado Soberano de Antioquia pudo navegar sobre la anarquía que lo rodeaba, pudo también re-elegir varias veces a su gobernador Pedro Justo Berrío (1864-1873) y ser respetado por el presidente de la confederación, el mismísimo Manuel Murillo Toro. Éste permitió la permanencia del bastión conservador en el occidente del país, en tanto mantenía una neutralidad frente al conflicto partidista en el resto de la confederación. Según Frank Safford, el estado soberano fue más próspero que el resto en términos fiscales y logró una mayor autonomía efectiva frente a los recursos que podía esperar del gobierno central. De esta manera, Antioquia obtuvo un acelerado crecimiento económico, un destacado primer lugar en términos educativos, bajo un sistema oficiado por profesores católicos, legislaciones racionales que incentivaron la minería, el comercio y la banca, y erigió una ética del trabajo desde el Estado, al aprobar leyes contra los vagos, que también

podían ser aplicadas despóticamente contra personas, exesclavos entre otros, que rehusaran el trabajo asalariado⁴².

6. UN BALANCE DEL FEDERALISMO COLOMBIANO

a. Los desvíos del federalismo

Dentro de la estructura legada por España estaban las cargas eclesiásticas (el diezmo) y el sistema de crédito de la Iglesia, los que al ser desamortizados fueron la primera gran manifestación nacional de la cultura del no pago, apropiado por el gobierno. En 1861 los propietarios de bienes raíces censados (hipotecados a la Iglesia) recibieron como donativo la mitad del capital que adeudaban a la corporación eclesiástica por una ley nacional⁴³. Si bien se debilitó de manera ostensible la capacidad financiera y crediticia de la Iglesia con esta medida, también se introdujo el principio de que el gobierno podía borrar arbitrariamente las obligaciones de los ciudadanos con sus acreedores, que puede ser un incentivo negativo para el desarrollo de un sistema de crédito. Más adelante el caudillo Tomás Cipriano de Mosquera expropió los bienes rurales y urbanos de las órdenes religiosas, también de manera arbitraria y contraria al establecimiento de un orden político y económico consensuado⁴⁴. Desmontado el monopolio del crédito, comenzaron a florecer los bancos privados que contaban cierto margen de emisión contra sus reservas metálicas. Colombia en esta fase fue uno más de ejemplos exitosos de la llamada “banca libre” que floreció también en Estados Unidos y en Escocia⁴⁵.

⁴² Ibidem,

⁴³ (M. Palacios / F. Safford, op. cit, p. 425.

⁴⁴ Es notable como los caudillos carismáticos y el fenómeno del seguimiento de masas que logran a través del carisma son exaltados por autores como Antonio García, en el caso de Tomás Cipriano de Mosquera, y de Orlando Fals Borda con relación a Juan José Nieto, caudillo costeño.

⁴⁵ L. M. Echeverri, “Banca libre: la experiencia colombiana en el siglo XIX”, en Fabio Sánchez, (ed.) *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

Las prácticas federalistas incluyeron una fuerte pugna política entre los estados soberanos, a veces desembocando en confrontaciones militares e intervenciones francas del gobierno central en la política de los estados ya no tan soberanos,⁴⁶ pero también el montaje de aduanillas, peajes y pontazgos entre los estados que conducirían a una involución de un mercado interno, imposibilitando una más profunda división y especialización del trabajo, con el consecuente estancamiento de la productividad y del propio desarrollo económico.

La situación conflictiva era producto de la desconfianza manifiesta entre los dos partidos y del surgimiento de caudillos militares en las regiones. Así las cosas, se abrió una fase de creciente anarquía que culminó con la división del partido liberal entre radicales e independientes, los últimos eventualmente haciendo un frente con el partido conservador mediante el cual pudieron asumir el gobierno en 1880 y derrotar a los liberales en la guerra de 1885. Con el partido liberal apabullado se cambió la constitución de Ríonegro por una basada en una concepción diametralmente opuesta. La Constitución de 1886 guardaba la apariencia republicana pero sus contenidos eran confesionales, su separación de poderes ficticia y las libertades individuales que garantizaba escasas. El derecho a la propiedad privada se protegía expresamente pero fue vulnerada por los gobiernos de la Regeneración mediante préstamos forzosos y por la política de emisión excesiva del Banco Nacional de 1886 en adelante, que alcanzó a ser hiperinflacionaria durante la Guerra de los Mil Días y que liquidó mucha de la riqueza líquida de la época.

⁴⁶ Jorge Orlando Melo, "Del federalismo a la constitución de 1886", En Alvaro Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, p. 31

Tanto los estados soberanos como el estado federal estuvieron caracterizados ambos por la extrema debilidad económica, su incapacidad para demandarle tributos a los pocos que estuvieran generando un excedente, así que estuvieron sometidos a una restricción presupuestal absoluta, con una escasa capacidad para financiar obras o empresas, de tal modo que el poder central no podía salir a librar de la quiebra a los gobiernos locales y regionales y estos, apremiados por las guerras, depredaban las propiedades y rentas de los escasos hombres ricos de la época, quienes a veces sufrían de secuestros por las tropas del gobierno o de la oposición, mientras que los gobiernos colocaban bonos forzosos y repartían alegremente los baldíos de la nación. Frecuentemente recurrieron a la emisión monetaria, pero sin contar con las bases legítimas de un banco central aprobada por ley, hasta la creación del Banco Nacional en 1880 que ciertamente debilitó la restricción presupuestal del gobierno central y fue uno de los factores importantes que explican el triunfo de los conservadores en el restablecimiento del Estado, tal como ellos lo concebían.

b. El legado centralista

Todo los territorios colonizados por España y Portugal evolucionaron por la senda centralista, a pesar de que los liberales intentaron construir estados de corte federal. Lo que surgiría después sería una descentralización caracterizada por las restricciones presupuestales blandas, el oportunismo regional que impuso el tema del mejor reparto de las rentas nacionales sin aportar impuestos de naturaleza local, en particular impuestos a la propiedad y a la renta que le permitieran a los municipios forjarse su propio destino. En Brasil y la Argentina se dieron estados federados con sus propios bancos públicos que les hacían préstamos a las unidades sub-regionales y que éstas no podían pagar

más adelante. Otros nuevos impuestos, que nunca fueron negociados y aprobados, eran también necesarios para darle vida a los entes territoriales y propiciarán la construcción densa de la infra-estructura que no ha podido ejecutar el lejano gobierno central.

Colombia y Ecuador fueron de los pocos países de América Latina donde los conservadores ganaron las guerras civiles del siglo XIX, pero donde ganaron los liberales tampoco se consolidó un orden consensuado o un estado de derecho estable en el largo plazo⁴⁷. En su mayor parte, los procesos anárquicos desatados por los ataques del liberalismo a la estructura jerárquica y la implementación del federalismo culminaron en dictaduras caudillescas de prolongada duración en muchos de los países del continente: el porfiriato en México, Juan Manuel de Rosas en la Argentina y Juan Vicente Gómez en Venezuela.

En la América Latina del siglo XX los esquemas federales se han caracterizado por el reparto de la torta de los ingresos nacionales acompañado por la desidia tributaria local⁴⁸. La institución de un gobierno centralizado que repartía arbitrariamente sus ingresos entre sus fines y las necesidades regionales, percibidas deformadamente por el ejecutivo, es un legado hispánico del cual no se ha podido desprender del todo ninguna de sus excolonias. La representación, la tributación y el gasto público se distanciaron entre sí. Toda ruta histórica está anclada en el pasado, aunque, como también lo advierte North, los cambios se van acumulando incrementalmente en direcciones distintas

⁴⁷ Para México, cfr. E. Krauze, *Siglo de caudillos: biografía política de México, (1810-1910)*. Tusquets editores, Barcelona, 1994.

⁴⁸ Por ejemplo, para la Argentina, cfr. S. Saiegh / M. Tomassi, "Argentina's Federal Fiscal Institutions", Fundación Gobierno y Sociedad, Documento No. 11, Buenos Aires, 1998.

a la original; en el caso del Estado en América Latina, continúan existiendo relaciones corporativas de reciprocidad entre gremios, organizaciones con fueros especiales y gobierno y son débiles el autogobierno y las fuerzas políticas a niveles regionales y locales que dirigen sus mejores esfuerzos para influir las decisiones del gobierno central, dentro de una cultura que oscila entre el fatalismo y el oportunismo.

La carencia de la noción de igualdad humana y ciudadana, heredada de la organización monárquica del Estado y de las nociones religiosas de derecho divino, que justificaban el autoritarismo bajo el cual debía vivir sometido el individuo, prohijó en las nuevas repúblicas americanas conductas arbitrarias en torno a la repartición de la propiedad de la tierra, permitiendo también la tributación sin representación, comúnmente sesgada y permitiendo su evasión por parte de los poderosos. Mientras que la tierra y el ganado no tributaban, percibían subsidios escondidos a través de la protección arancelaria que pagaba toda la población, que debía consumir alimentos más caros que los disponibles en el mercado mundial. La política estaba dominada por los intercambios entre autoridad y los intereses corporativos de la Iglesia, el Ejército y las familias que habían sido privilegiados por el régimen colonial, y después también por el republicano, con concesiones enormes de tierras o cambiando bonos del gobierno por extensos territorios incivilizados. Es notable poder concluir que la crisis fiscal del siglo XIX fuera una de las causas de la moderna concentración de la propiedad de la tierra que perpetuó las condiciones desiguales de las concesiones territoriales durante la Colonia.

Todos los principios de igualdad frente a la ley, frenos y balances que limiten efectivamente el ejercicio del despotismo, divisiones verticales y

horizontales del poder son antagónicos con los esquemas centralistas y eclesiales que se basan en la *autoridad* incuestionada, delegada por Dios. La autonomía individual es *pecaminosa* en tanto controvierta el dogma divino o las normas de comportamiento católicas y así también la autonomía regional es caldo de cultivo de la *rebeldía* contra el orden central. Las formas de gobierno centrales son *impuestas* a todas las localidades de manera uniforme y estas son desposeídas de la capacidad de elegir sus autoridades, que devienen en una simple delegación de poder supremo e incuestionable. La autonomía individual es vulnerada, la responsabilidad desviada y la iniciativa particular es vista con sospecha.

El esquema regional colombiano, surgido de la consciente atomización de los otrora estados soberanos en múltiples y parasitarios departamentos durante el siglo XX, dificultó el establecimiento de unas unidades viables en términos de control político, de regulación de los mercados, de elemental capacidad tributaria, de funciones judiciales, educativas y de seguridad local. Es notable el fracaso del centralismo en materia de seguridad de los derechos de propiedad territorial, de su ineficiencia para construir la infra-estructura física del país, de su permisividad con la corrupción y con el clientelismo y de su lentitud para universalizar los servicios básicos de educación, de salud y domiciliarios.

c. Algunas lecciones

El experimento colombiano vulneró todas las condiciones del federalismo desarrollista delineadas atrás. Sólo cumplió la Condición 1 que especifica nominalmente una división de poderes horizontal entre un nivel nacional y otros regionales. Se caracterizó por un gobierno central débil, sin un reparto adecuado y controlado de los medios de

violencia, que no podía imponer un orden nacional consensuado ni mantener un libre comercio entre los gobiernos sub-nacionales. Lo siguió la anarquía política, el raquitismo fiscal y las guerras civiles en las que se destacaron caudillos de ambos partidos. Eventualmente los impulsos caudillescos serían controlados, dando lugar a un régimen dominado por el poder civil que finalmente organizó un ejército profesional, disciplinado y subordinado durante el siglo XX.

La ausencia de un fuerte árbitro central propició una competencia entre los estados soberanos, tanto en la política (guerras civiles) como en la economía (aduanas internas) que impidieron la conformación de un orden político consensuado y estable y de un mercado interno. Aunque los gobiernos subnacionales tenían autonomía para dictar sus políticas económicas (condición 2), fueron igualmente débiles para fomentar el desarrollo, pues se caracterizaron por una reducida capacidad tributaria, agravada por los pocos incentivos políticos y de fuerza para pagar impuestos locales y nacionales. Lo anterior contribuyó a que la pobreza fiscal fuera endémica y pudiera financiar políticas de desarrollo sistemáticas. El otrora próspero Santander se tornó pobre después del experimento liberal, mientras que el Estado del Cauca contaba con asombrosos recursos naturales, pero su pobreza era grande, mientras que en la Costa, incluyendo a Panamá, reinaban la desidia y la miseria, a pesar de que estaban comunicados naturalmente y con muy bajos costos con el mercado mundial. La notable excepción a la involución económica fue el estado soberano de Antioquia y Panamá que culminó su ferrocarril ístmico en 1853, que fue una ruta de paso entre el este y el oeste de los Estados Unidos.

La carencia del principio de igualdad ciudadana y la negación del acceso a la propiedad de la tierra en Colombia impidió la conformación

de una base social para una democracia liberal y federal. Nuevamente, Antioquia y su zona de colonización aparecen como la excepción, pues hubo una población más numerosa que era propietaria y que era una base social para el partido conservador, que paradójicamente generó verdaderas políticas económicas liberales e incentivó su desarrollo económico en forma sistemática. Lo que se dio en el resto de las regiones fue, por el contrario, una clase terrateniente muy concentrada y el aplastamiento por la Regeneración de Caro y Núñez de las expresiones políticas de la burguesía tanto comercial como financiera que surgió difícilmente a mediados del siglo XIX⁴⁹.

La inestabilidad política en Colombia condujo a frecuentes crisis fiscales y macroeconómicas durante el siglo XIX que reaparecieron en algunas ocasiones durante el siglo XX. Hubo arbitrariedad tanto liberal como conservadora, ejercida desde el centralismo instaurado por la Regeneración hasta 1991. El nivel de impuestos continuó siendo muy pequeño a todos los niveles. No hubo esfuerzos propios importantes a nivel local, regional o nacional. Con la Constitución de 1886 se optó por impuestos invisibles a las importaciones que se multiplicaron con los impuestos a las ventas y al valor agregado durante la segunda mitad del siglo XX. Mientras el crecimiento económico fue extremadamente bajo durante el siglo XIX, con unos pocos interregnos exportadores notables, la situación cambió radicalmente durante el siglo XX, pues las condiciones políticas permitieron efectivamente el desarrollo hacia fuera, crearon estabilidad macroeconómica, un banco central medianamente independiente y fomentaron las exportaciones, al tiempo

⁴⁹ S. Kalmanovitz, "Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado", en R. Sierra Mejía, *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Universidad Nacional, Bogotá, 2002.

que surgía la burguesía sin muchas cortapisas por parte de los gobiernos, contribuyendo con el bajo nivel de impuestos aludido.

No hubo pues suficientes instancias de negociación en Colombia ni surgió un orden consensuado sino hasta después de la Regeneración, ya a principios del siglo XX, liderado precisamente por los republicanos antioqueños. Fue notable el impulso al desarrollo exportador, a la construcción de infra-estructura, al montaje de un sistema financiero ordenado, a mantener los equilibrios macroeconómicos bajo control que caracterizó el régimen político colombiano durante el siglo XX. Pero el orden político se resquebrajó en la transición al poder de los liberales en los años 30 y con más rudeza durante la dictadura conservadora que se extendió entre 1949 (cierre de las cámaras) y 1957 (derrocamiento de la dictadura militar), fase en la que se utilizó de nuevo el gobierno para perseguir ideologías, religiones y a la oposición.

Este orden relativamente consensuado avanzó con la aprobación de la constitución de 1991, primera en la historia del país que no fue impuesta por un partido victorioso sobre la derrota del otro; por el contrario, se trató de un pacto social entre todas las fuerzas políticas, económicas y sociales del país que se comprometieron a elevar el gasto público y sus impuestos. Algunos argumentan que la dotación geográfica tan escarpada y la mala política del país conducen a la fragmentación regional, pero lo que se puede deducir de los hechos descritos atrás es que tenemos una vocación más federalista que la permitida por la historia.

La nueva regionalización sugerida por la Constitución de 1991 quedó pendiente y no hay una buena discusión al respecto. Es entonces un momento propicio de preguntarse qué tipo de organización pueden

darse unas regiones que alcancen a dotarse de suficientes recursos tributarios, obtener economías de escala, que sean relativamente homogéneas, que impulsen el desarrollo en todas las partes de la nación y que compitan sanamente entre ellas por recursos productivos y tributarios. Los municipios requieren cobrar un impuesto predial justo sobre las propiedades rurales y urbanas que les permita encarar sus necesidades más apremiantes y que creen impuestos nuevos cuyo gasto esté supervisado por los dolientes ciudadanos. Ello posiblemente debe ser acompañado por una reducción de los tributos indirectos destinados al gobierno central. Se requiere, por último, de un sistema de incentivos que ligue las transferencias y las regalías de la Nación con los máximos esfuerzos tributarios locales y regionales y con su aplicación transparente para superar los problemas más apremiantes de cada región.

¿Será que debemos hablar de federalismo nuevamente?