

La idea federal en Colombia durante el siglo XIX

Borrador Julio 17 de 2003. Favor no citar

Salomón Kalmanovitz

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, y hasta los propios liberales del siglo XX terminaron por renegar de su ideario clásico, incluyendo la idea federal.

El nuevo interés por el tema - rebautizado 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, 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 una nueva estructura estatal menos centralizada pero aún con una gran concentración de recaudos tributarios, de decisiones políticas y judiciales en el poder central.

El propósito del estudio de la historia de los radicales colombianos del siglo XIX y de sus ideas sería el de buscar mejores cimientos ideológicos para una democracia liberal que se encuentra en un estadio de desarrollo bastante imperfecto. La idea federal implica, entre otras, una limitación a la acumulación de poderes en el centro político de la nación, un respeto a las autonomías de las células de la organización nacional, asumir las responsabilidades por las acciones de los actores políticos, hacer los máximos esfuerzos tributarios locales, establecer relaciones justas entre las diversas regiones y entre estas y el gobierno nacional, la creación de una vida política intensa a los niveles local y territorial, mediadas ambas por un fuerte gobierno nacional.

Lo que me propongo hacer en este ensayo es plantear elementos teóricos de lo que se entiende como federalismo desarrollista, para analizar el pensamiento de algunos políticos colombianos que incidieron sobre la estructura federal que asumió el país durante la década de 1850 y que consolidó la Constitución de 1863. He escogido a Manuel Murillo Toro y a Salvador Camacho Roldán como exponentes coherentes de la idea federal, aunque ninguno de los dos escribió de manera académica y exhaustiva sobre los problemas de la tributación, autonomía y balance de poderes propuestos por el nuevo sistema. Se trata mayormente de artículos de prensa que, como tales, no pueden dar más de lo que se proponen: convencer a los copartidarios y al público de la justeza de sus programas políticos. Seguiré con una comparación entre las experiencias de los estados soberanos de Santander y Antioquia con el programa federal, haré un breve análisis de la constitución de Rionegro y culminaré con un balance de su implementación.

Las ventajas del federalismo

El sistema federal es uno de los pilares de la separación de poderes que explican el montaje del estado 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. La descentralización permitió, a su vez, construir un sistema de negociación política que permitió evadir y solucionar el conflicto intestino. Todos ellos construyeron órdenes políticos consensuados. En el caso de las colonias inglesas en Estados Unidos hubo un respeto por su organización autónoma y un bajo protagonismo de la Corona británica en los arreglos económicos que permitió la práctica de consensos políticos. Las colonias organizadas por la Corona española, por el contrario, fueron sometidas a su discrecionalidad con múltiples atribuciones económicas que fomentaron el disenso político, una vez independizadas (North, Summerhill, Weingast) Ambos elementos – libertad económica y un orden consensuado - fueron ingredientes importantes que explican el desarrollo continuo de la acumulación privada de capital en todos ellos. Barry Weingast especifica rigurosamente los sistemas federales que incentivan el desarrollo económico bajo 5 condiciones:

1. Existe una jerarquía de gobiernos con un área delineada de autoridad para cada cual.
2. El gobierno subnacional obtiene autoridad primaria sobre la economía local.
3. El gobierno nacional tiene la autoridad para vigilar el desarrollo de un mercado común o interno.
4. Tanto el gobierno nacional como el local obtienen restricciones presupuestales fuertes.
5. La autoridad política está asignada en forma institucional.¹

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 sean azotados por el desorden político y la inseguridad en los derechos de propiedad lo que frena su desarrollo económico. En el caso de los gobiernos federales desarrollistas que cumplen las condiciones de 2 a 5, la lógica es que el gobierno nacional se ve 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, (condición 3) para que el gobierno local no exceda de sus poderes y choque contra el gobierno nacional si intenta propasarse.

¹ Barry Weingast, “The Theory of Comparative Federalism and The Emergence of Economic Liberalization in Mexico, China and India”, Borrador.

La autoridad política está asignada en forma institucional por el gobierno nacional se ve 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. 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 deuda pública.

Todos los gobiernos se financian mayoritariamente entonces con impuestos que son transparentes y sus gastos están mediados por la representación de los contribuyentes. Significa también que el gobierno nacional está 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 en quiebra. Si no hay forma de salvar un gobierno local o una empresa de la quiebra, entonces el manejo de los recursos públicos tiene que ser cuidadoso.

Lo anterior no constriñe la transferencia de regiones ricas a pobres pero vigila que las últimas hagan los máximos esfuerzos tributarios propios y sean austeras cuando reciben ayudas del gobierno central. En general esta es una condición que 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, etc. Bajo estas 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 5 le otorga credibilidad al compromiso del sistema federal, pues requiere que su estructura no dependa de control discrecional del gobierno central. La ausencia de esta condición lleva a que el gobierno nacional intervenga la autonomía del gobierno subnacional, permitiéndole abusar y restringir la competencia entre esas unidades de gobierno.

Pero la condición más importante del federalismo que profundiza el desarrollo de los mercados es que limita el ejercicio de la autoridad arbitraria en todos los niveles de gobierno. El federalismo limita el gobierno central directamente estableciendo espacios particulares de la política pública fuera de su alcance. Para los gobiernos locales o regionales, los límites se establecen de dos maneras: primero, el gobierno central vigila que las regiones no abusen de la jerarquía, al imponer, por ejemplo, obstáculos al desarrollo del mercado interno (condición 3); segundo, la competencia inducida entre las jurisdicciones inferiores hace que los gobiernos se auto-impongan límites en su habilidad para actuar en forma arbitraria pues, de lo contrario, las empresas de sus regiones pierden competitividad, puede inducirlas a cambiar de región o realizar sus expansiones en otros lugares y pierden así recursos productivos.

Salvador Camacho Roldán y la tributación

Al asumir las élites locales el control de sus regiones y débiles naciones 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 e 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 contribución.²

La tributación colonial pudo alcanzar más del 25% del producto de la Nueva Granada al tiempo de la independencia. En 1850 no alcanzaría al 4 o 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 muy 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”.³ Eso significaba que los contribuyentes se verían incentivados a pagar sus impuestos en cuanto estos fueran invertidos de manera productiva para todos por los niveles elegidos por ellos mismos de manera visible.

Uno de los conflictos entre federalistas y centralistas era el de la tributación directa, contemplada en el impuesto único que proponía Camacho Roldán, o el de los aranceles que le darían alimento al estado y protegería además las industrias inexistentes que en la práctica equivalía a salvaguardar la artesanía. Los artesanos jugarían un papel importante en el apoyo popular a las propuestas conservadoras de centralizar políticamente al país e imponer tributos sobre su comercio exterior. El pensamiento librecambista favorecía la eliminación total de los impuestos al comercio tanto interno como externo, ubicando los ingresos de los individuos como fuentes de los tributos. La razón económica de fondo era el mismo principio de Smith que explicaba el crecimiento de la riqueza: la especialización que con una mayor división del trabajo debería llevar la prosperidad a todas las naciones.

Florentino González argumentó brillantemente que acabar con el estanco del tabaco aumentaría las exportaciones del mismo al punto de que el gobierno podía recuperar el ingreso perdido mediante un arancel moderado a las importaciones, lo que de hecho se llevó a la realidad y se comportó tal como lo había previsto González. Durante 30 años de independencia no se había tomado ese paso de destrabar las exportaciones por el cálculo desconocido de cuántos ingresos fiscales se perderían y cuanto se ganaba para

² Salvador Camacho Roldán, **Escritos varios**, Volumen 3, Editorial Incunables, Bogotá, 1983, p. 421.

³ Ibid, p. 424

tomar la decisión de abandonar los impuestos y monopolios que obstruían tanto el desarrollo exportador y con él 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” - del que se mantenían vestigios en 1850 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 todos para esa época. 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 enormes 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 Colombia, (Safford, Palacios,) en áreas como el azúcar, los rones y aguardientes y el algodón.

Camacho defendía el impuesto único como un recurso progresivo pues dependía del ingreso de cada individuo y era de fácil y barata recolección, simplificando su recolección y su contabilidad. Sin embargo surgía 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?

Con respecto al impuesto único que proponía era también 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 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. En el mismo sentido se pronunciaba contra el diezmo que recaía sobre todos los víveres. (p.429) La sal podría costar real y medio y no 6 y medio la arroba si se liquidara su odioso monopolio. 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 este. 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 gradado 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 aquí las bases que la conveniencia y la justicia prescriben para la distribución de las cargas del Estado entre los ciudadanos. (p.432)

Camacho argumenta que el diezmo es un impuesto que ataca el capital del empresario pues este “se encuentra totalmente representado en el producto de la cosecha”, que incluye las semillas, los jornales y las herramientas” por lo cual hace imposible que cualquier empresa agrícola sea 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 aduce que él no conoce capitales formados en la agricultura sino en el comercio y en las minas y que su carencia es 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 muy 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
- 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 claras, 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 parte, y por consiguiente más fuerza y más vigor en el cuerpo social. 436 y 437.

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? (437) Aunque promete contestar esas preguntas en su próximo número no lo hace, quizás porque son demasiado difíciles.

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 riqueza. 56

El gobierno en Colombia debía ser definitivamente republicano:

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.

Murillo Toro se lamentaba en 1859 haber nacido en un país marcado por las instituciones monárquicas y eclesiales heredadas de España y dice abiertamente 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. (Murillo, “Nuestro origen español”) 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 alzar 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”

Murillo no era un liberal a ultranza y rechaza la idea del “dejad hacer” en un artículo de 1853 que había sido formulada por Juan Bautista Say, para quien el mercado funcionaba perfectamente y era inconveniente que hubiera intervenciones en torno a su regulación o en torno a afectar los derechos de propiedad de los participantes en los mercados. Los economistas todavía recordamos la ley de Say como la que informa “Toda oferta crea su propia demanda” y con ello el mercado siempre se equilibra solo: no hay riesgo de una crisis de realización. Murillo decía que el “dejad hacer” era equivalente a “dejad robar, dejad oprimir, dejad a los Lobos devorar a los Corderos”. 69 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 baldíos.

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 tiene el monopolio de la industria y por consiguiente del saber? Querrá decir que se han constituido feudos pero asociaciones libres y fecundas” 70.

Agregaba Murillo Toro: “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” 71

Murillo se quejaba de la forma como la abolición del estanco del tabaco había sido seguida por una organización monopolista 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” 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 1000 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 solo 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” 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” 80

Hilario López se opone a todas las propuestas de Murillo Toro porque era la forma de recompensar a los oficiales de los ejércitos y era base también del crédito público. El colateral de la deuda pública eran los baldíos. Se otorgaron súper latifundios porque el gobierno carecía de recursos tributarios importantes y tampoco existía un mercado de capital que pudiera absorber deuda pública que pocas veces se pagaba. (Safford, Palacios, 411) Gobierno incumple sistemáticamente, así que no da ejemplo para que los ciudadanos cumplan.

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 gobierno central, así como parte de sus recursos tributarios” 389 Las provincias conocían mejor que el gobierno nacional sus necesidades y se verían presionadas a imponer tributos para financiar la satisfacción de esas necesidades.

Los liberales agrupados en el periódico **El Tiempo** aducían la ventaja que representaba concentrar en el nivel local las contribuciones y los gastos porque sólo las regiones conocían a fondo sus problemas, por lo menos lo conocían mejor que el gobierno central. Hablaban de que las regiones debían ser relativamente pequeñas y homogéneas para de esta manera pudieran darse las instituciones que mejor resolvían sus problemas. Creían firmemente que de esta manera 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 país. (Safford, Palacios, 411) 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 el que había establecido la corona española, 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 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 obtener un orden consensuado entre las partes.

El experimento federal en 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 ciudadanos. (Johnson,) 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 propio 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 mil, 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 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.

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 lago de Maracaibo. Sin embargo, la idea del “dejad hacer” que Murillo Toro no aceptaba en el nivel social fue la guía en 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 exportables.

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 experimentos. 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.

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’”,⁴ 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, minera y de hacendados pudo asumir actitudes modernizantes sin entrar en conflicto con la Iglesia y más bien apoyándose en ésta” (Ortiz 117)

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, 119) Los conservadores intentaron en sus ensayos constitucionales para las provincias de Santa Fé, Medellín y Córdoba de invocar a Dios como única fuente de autoridad, 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 de Antioquia de 1856 fue la votación popular por gobernador, (antes había sido elegido por las legislaturas), no re-elegible, pero con restricciones para los votantes de mostrar rentas propias o tener trabajo personal 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” Ortiz 119 El Estado soberano no hizo ninguna reforma tributaria aventurera sino que siguió consolidando sus ingresos que dependían en el

⁴ Robert Gilmore, **El federalismo en Colombia, 1810-1858**, Externado de Colombia, Bogotá, 1995, Vol. 2, p. 34.

éxito de su minería del oro, del comercio que se consolidaba sobre la amplia zona de colonización hacia el sur, del café que comenzó a ser 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 La Dorada.

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 sobrevivir sobre la anarquía que lo rodeaba, y pudo también re-legir varias veces a su gobernador Pedro Juto Berrío (1864-1873) y ser respetado por el presidente de la confederación, el mismísimo Manuel Murillo Toro, quien 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 prospero 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 aprobó leyes contra los vagos erigiendo una ética del trabajo desde el Estado.

La constitución de 1863

La constitución sobrevino al triunfo liberal en la guerra, bajo el mando de Tomás Cipriano de Mosquera. Dadas estas circunstancias, la constitución 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 que los favoreciera. 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 políticas y por la población.⁵

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 sobre impuesto sobre los tres poderes republicanos para dirimir conflictos religiosos y cuyas atribuciones eran las siguientes:

⁵ Algún observador de los eventos decía como mientras que en la constitución norteamericana no se pudo resolver la cuestión del esclavismo por los mecanismos que permitían que esta se mantuviera por complejos mecanismos que 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, en Colombia se acabó de tajo con esta institución y esto le parecía mejor. Pero la existencia de esos mecanismos de negociación fueron los que le dieron tanta estabilidad a la constitución norteamericana que se conserva hasta la fecha y su ausencia explica por lo menos en parte la volatilidad y la inestabilidad de las constituciones de Colombia durante el siglo XIX.

Dar un veredicto improbando los actos morales de las Corporaciones, Ministros o Gefes de cualquiera 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 universal.⁶

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. Estos Estados “se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio” (Artículo 1ero) Sólo la constitución del estado soberano de Santander asigna al pueblo como el origen de la soberanía. (Johnson) En la Constitución de 1863 no se recurre al pueblo soberano como fuente de poder 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.

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)

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 cuándo 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.

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

⁶ Carlos Restrepo Piedrahita, **Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX**, Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1986.

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. Esta combinación de circunstancias precipitó 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. 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 1ero 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 para las legislaturas estatales, en caso de que fueran denunciados como contrarios a la Constitución. Este es un cuadro de un poder legislativo muy fuerte que le podía imponer sus leyes al ejecutivo.

La presidencia contaba con un período de solo 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 frente a la elección de alcaldes en cada localidad. Una de las razones para que la constitución de 1863 estableciera una presidencia débil de solo 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 Colombia.⁷

Un balance del federalismo colombiano

Dentro de la estructura legada por España estaban las cargas eclesiásticas (el diezmo) y el sistema de crédito (censos) 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 185 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 nacional. (Safford, Palacios.) 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 general y caudillo Tomás Cipriano

⁷ Salvador Camacho Roldán, “Por qué un período presidencial de dos años”, en Gonzalo España, **Los radicales del siglo XIX Escritos políticos**, El Áncora Editores, Bogotá, 1984, p. 165

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 consensuado.⁸

Pero las prácticas federalistas incluyeron una fuerte pugna política entre los estados soberanos, a veces desembocando en confrontaciones militares pero también el montaje de aduanillas, peajes y pontazgos entre los estados soberanos que conducirían a una involución en la creación de un mercado interno y de una más profunda división y especialización del trabajo, con el consecuente estancamiento de la productividad y del propio desarrollo económico. Una de las fallas centrales del federalismo colombiano fue la decisión de debilitar tanto al estado central que no pudo actuar de árbitro para imponer un orden político entre los estados y garantizar la conformación de un mercado nacional, desprovisto de trabas a la circulación de mercancías.

Lo anterior quiere decir que la condición 3 delineada atrás para el federalismo desarrollista fue incumplida porque la debilidad del estado central le impedía imponer una disciplina que mantuviera el mercado interno libre de obstáculos, permitiendo así su especialización y su desarrollo. Como que cada estado soberano contaba con su propia política mercantilista que pretende exportar mucho sin importar nada de los socios comerciales.

Paradójicamente, la centralización política de 1886 con muy escasa descentralización administrativa apoyaría una mayor especialización y división del trabajo nacional, propiciando el desarrollo económico que Colombia vivió más plenamente durante el siglo XX. En un sentido similar, el surgimiento de las regiones estuvo asociado con el de los caudillos y precisamente para debilitarlos la Constitución de 1863 determinó una muy pequeña guardia nacional, inoperante como garante del orden nacional.⁹

La ausencia de un fuerte gobierno central que actuara como árbitro político en las fricciones entre los estados soberanos y como regulador económico que impusiera el libre cambio entre los mismos condujo a una serie de enfrentamientos en los que los partidos en el poder en algún estado intentaban apoyar a su copartidario en el estado vecino propinando golpes de cuartel o una alianza militar entre varios estados culminaba con un ataque conjunto al gobierno central en Bogotá y a su consecuente relevo. Así las cosas, se abrió una fase de creciente anarquía que culminó con la división del partido liberal entre independientes y *caudillos* que eventualmente hicieron 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 estos apabullados se cambió la constitución de Ríonegro por una basada en una concepción diametralmente opuesta y que guardaba la apariencia republicana pero sus contenidos eran confesionales, su separación de poderes ficticia y las libertades que garantizaba eran muy escasas, por fuera de la de la propiedad privada que fuera incluso vulnerada por los préstamos forzosos y por la hiper-inflación provocada por la política de emisión excesiva del Banco Nacional.

⁸ Es notable como los caudillos 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.

⁹ Javier Ocampo López, "Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia", Universidad Externado, **El federalismo en Colombia**, Bogotá, 1997.

La idea liberal que toma asiento en la Nueva Granada es bastante romántica, influida por los derechos del hombre, por la nueva constitución norteamericana y por la revolución francesa. La vertiente conservadora, combinada con el legado hispánico, terminó sentando las bases de una república centralizada, como la ordenada por la constitución de 1886. Las formas políticas y el derecho francés fueron fuente de inspiración y puntos de contacto con la tradición del partido conservador, inspirado por el centralismo monárquico español, por lo cual manifestó una influencia considerable en el medio político colombiano durante el siglo XIX. Ya en el siglo XX fue el constitucionalismo francés y el italiano los que más influyeron sobre el devenir legislativo del país.

Colombia y Ecuador fueron los pocos países 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. En su mayor parte, los procesos anárquicos desatados por la estructura jerárquica atacada por el liberalismo y las ideas federales culminó en dictaduras caudillescas de prolongada duración en muchos de los países del continente: el porfiriano en México, Vicente Gómez en Venezuela.

El legado centralista

En el caso colombiano, el esquema regional legado por la consciente atomización de los otrora 9 estados soberanos en múltiples y parasitarios departamentos dificultó la posibilidad de establecer unas unidades viables en términos de control político, regulación de los mercados, elemental capacidad tributaria, funciones judiciales, educativas y de seguridad local.

Colombia, como el resto del territorio colonizado por España y Portugal, evolucionó 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 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 que le permitieran a los municipios forjarse su propio destino. Los grandes propietarios territoriales contaron y todavía cuentan con el poder suficiente como para no hacer contribuciones a sus comunidades, las que consideran no como sus iguales sino por debajo de su nivel social. Otros nuevos impuestos, que nunca fueron negociados y aprobados, eran también necesarios para darle vida a los entes territoriales y propiciar la construcción densa de la infra-estructura que no ha podido ejecutar el lejano gobierno central.

En toda América Latina los esquemas federales se han caracterizado por el reparto de la torta de los ingresos nacionales acompañado por la desidia tributaria local.¹⁰ La institución de un gobierno centralizado que repartía arbitrariamente sus ingresos entre sus fines y las necesidades regionales percibidas por el soberano es un legado hispánico del cual no se ha podido desprender del todo ninguna de sus excolonias. Surge del carácter corporativo legado por la tradición hispánica absolutista, en la cual la Iglesia, el ejército y los terratenientes, también los artesanos, recibían protecciones especiales o derechos de propiedad por parte de la Corona. Es lo que Douglass North muestra: toda

¹⁰ Por ejemplo, para la Argentina, ver Saiegh, Tomassi.

ruta histórica está anclada en el pasado, aunque los cambios se vayan acumulando incrementalmente en direcciones distintas a la original; en el caso del Estado, continúan existiendo relaciones de reciprocidad entre gremios, organizaciones 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.

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 la cual debía vivir sometido el individuo, prohió 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. La política estaba dominada por los intercambios entre autoridad y los intereses corporativos de la Iglesia, el Ejército y las familias que habían sido aristocratizadas por el régimen colonial y después también por el republicano, con concesiones enormes de tierras o cambiando bonos del gobierno por extensos territorios inexplorados.

El federalismo como idea dice que los vínculos políticos locales y regionales deben ser fuertes y decisivos con relación al poder sumado de la nación en su estado central. La democracia local es la célula del organismo democrático nacional. La elección de las autoridades locales y la administración que ellas hacen para enfrentar los problemas de los ciudadanos es *fundamental* para que su asociación controle y mejore su destino.

Para Sandra Morelli, a pesar de que el régimen federal no requiere de “un rígido sistema de controles ejercidos por la federación sobre los estados miembros y se privilegian el *home rule* y el *self-government*, los estados que han adoptado por una real estructura federal, acompañada de un efectivo sistema democrático, no se han fragmentado ni atomizado en multiplicidad de estados. Por el contrario, el pacto federal tiende a garantizar la estabilidad institucional, precisamente en virtud del respeto a los estados miembros en su esfera de autonomía”.¹¹

Notemos varias nociones importantes en el federalismo: *más acuerdos que controles* o sea capacidad de negociar en aras de un fin común que beneficia a todos los socios, sin embargo hay una delegación efectiva de soberanía que fortalece la sumatoria de los entes territoriales; *autonomía* y *auto-gobierno* permiten diversidad de organizaciones locales y regionales que creativamente adaptan sus organizaciones políticas para resolver sus problemas, pero que aún así se unifican y se fortalecen mutuamente; *respeto* a la esfera de autonomía de cada cual, pero sometimiento a la unidad de los socios; *frenos y balances entre los poderes y las regiones* lo que constituye un *efectivo* gobierno democrático. Se trata de un delicado equilibrio que hace al gobierno central y cada uno de sus poderes constitutivos, a su vez limitados mutuamente, respetar los gobiernos territoriales.

Todos estos principios son antagónicos con los monarquistas, 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

¹¹ Sandra Morelli, “La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos”, En Externado..p. 115

orden establecido. Las formas de gobierno centrales son *impuestas* a todas las localidades de manera uniforme y estas son desposeídas incluso de la capacidad de elegir sus autoridades, donde la autoridad tiene connotación de representación o sea delegación del poder supremo e incuestionable.

El poder ejecutivo no tiene contrapeso ni freno o límite a sus acciones. El poder judicial es débil y dependiente del gobierno central y el legislativo representa los intereses nacionales y regionales frente al centro de poder. Así mismo la emisión monetaria es abusada ya fuera por Mosquera, caudillo federalista, o por la Regeneración. La autoridad concentrada en el gobierno central y sin límite *irrespetada* los otros poderes, las regiones y la oposición. Hay un desequilibrio permanente del poder que no puede corregir sus desmanes y equivocaciones y que pretende derrotar todos los grupos e individuos que lo desafían, lo que a su vez los radicaliza. Estas tendencias estaban contenidas en la tradición hispánica y católica. La familia y el sistema educativo calificaba a conservadores y liberales como autoritarios, individuos incapaces de razonar, negociar y respetar a los oponentes o simplemente distintos.

En este sentido el federalismo es mucho más liberal que conservador, aunque en los años cincuenta del siglo XIX el federalismo obtuvo un consenso muy grande entre ambos partidos: los conservadores de algunas regiones, en particular la provincia de Antioquia, lo demandaron por igual cuando el partido en el gobierno central era el liberal.

La federalización es sobre todo política pero también incluye en algunos casos la administración de justicia con reglas específicas para cada unidad territorial. El tema de la seguridad se resuelve con una guardia o ejército de carácter nacional y con policías locales. La infra-estructura local y regional es construida por el nivel federal pero las carreteras nacionales y los ferrocarriles por el estado central. El nivel regional se alimenta fundamentalmente de impuestos propios, pero también de las transferencias que le destine el gobierno central, en aras a la equidad regional. El nivel nacional es el que puede ejecutar la redistribución del ingreso, tanto a nivel regional como por estratos de la población. (Oates)

Las necesidades fundamentales de la comunidad, como seguridad y educación, son enfrentadas con la tributación local. En la mayor parte de las naciones, incluyendo a Colombia, el impuesto a la propiedad es destinado exclusivamente a financiar el nivel local de gobierno. En estados muy federales, se cobran al nivel territorial también impuestos indirectos al comercio o al valor agregado e impuestos a las rentas de las personas, no importa que el estado central se alimente básicamente de esos impuestos.

Algunas lecciones

El federalismo colombiano vulneró todas las condiciones del federalismo desarrollista. Se caracterizó por un gobierno central muy débil, sin monopolio de la violencia, que no podía imponer un orden nacional consensuado. Lo siguió la anarquía política, el raquitismo fiscal y las guerras civiles donde se destacaron caudillos de ambos partidos.

La ausencia de un fuerte árbitro central propició una competencia desenfrenada entre los estados soberanos, tanto en la política como en la economía (aduanas internas) que impidieron la conformación un orden político consensuado y estable y de un mercado

interno. Los gobiernos subnacionales fueron igualmente débiles para fomentar el desarrollo, pues se caracterizaron por una reducida capacidad tributaria y hubo pocos incentivos políticos y de fuerza para pagar impuestos locales y nacionales.

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. Lo que se dio, por el contrario, fue una clase terrateniente muy concentrada y el aplastamiento por la Regeneración de Caro y Núñez de las expresiones políticas de la burguesía que surgió difícilmente a mediados del siglo XIX. (Sierra, 2002) En Europa la democratización fue posible por el propio desarrollo económico que, en cierto momento, propició la formación de una clase media profesional, comercial e industrial, mientras que para Estados Unidos las condiciones se dieron antes con el reparto democrático de la tierra que tuvo lugar en el norte con la Homestead Act de 1823, y previamente por la manera como la colonización en las colonias del norte impuso barreras efectivas contra el latifundio.

La inestabilidad política en Colombia condujo a crisis fiscales y macroeconómicas durante el siglo XIX muy frecuentes que reaparecieron en algunas ocasiones durante el siglo XX (1954-1957, 1980-1984, 1997-1999). No se dieron frenos ni balances a nivel regional o que este dividiera el poder con el gobierno central. Hubo arbitrariedad tanto liberal como conservadora 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 un nivel de impuestos a las importaciones que se multiplicaron entre 1950 y 1992. Todo ello condujo a que el crecimiento económico fuera extremadamente bajo durante el siglo XIX con unos pocos interregnos exportadores notables. Se ha podido decir que Colombia perdió el siglo XIX por tales razones, aunque las condiciones políticas del siglo XX sí permitieron efectivamente el desarrollo hacia fuera, crearon cierta estabilidad macroeconómica, un banco central medianamente independiente y fomentaron el café, al tiempo que surgía la burguesía sin muchas cortapisas sociales y contribuyendo con el bajo nivel de impuestos aludido.

Por contraste, en el liberalismo anglosajón hubo un nivel fuerte de impuestos y estado grande pero eficiente, impulsado por la necesidad de financiar guerras primero defensivas y más adelante de conquista. (DeLong) Se establecieron reglas estrictas que dieron lugar a una restricción presupuestal y, por lo tanto, a una estabilidad macroeconómica de largo plazo. Junto con ello, se dio la independencia de banca central, se profundizó el mercado de capital y de deuda pública y, por lo tanto, hubo también estabilidad de precios y se financió la acumulación de capital.

No hubo suficientes instancias de negociación en Colombia ni surgió un orden consensuado sino hasta después de la Regeneración, ya a principios del siglo XX, guiado precisamente por los republicanos antioqueños, que se quebró durante los años cincuenta del siglo XX. Algunos argumentan que la dotación geográfica y la mala política del país conducen a la fragmentación, pero lo que se puede deducir de los hechos 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 de preguntarse qué tipo de organización pueden obtener unas regiones dotadas de recursos tributarios y

economías de escala, relativamente homogéneas, que impulsen el desarrollo en todas las partes de la nación. Es hora de que los municipios cobren un predial sobre las propiedades rurales que les permita encarar sus necesidades más apremiantes. Se requiere, por último, de un sistema de incentivos que ligue las transferencias y las regalías con los máximos esfuerzos tributarios locales y regionales.

¿Será que es hora de hablar de federalismo nuevamente?

Bibliografía

Bateman, Alfredo. 1978 **Manuel Murillo Toro**, Academia Colombiana de Historia, Bogotá.

Camacho Roldán, Salvador. 1983 **Escritos varios**, Editorial Incunables, Bogotá.

DeLong, Bradford. 2000 "Overstrong Against Thyself: War, the State, and Growth in Europe on the Eve of the Industrial Revolution" , en Mancur Olson and Satu Kahkonen, eds., **A Not-So-Dismal Science: Development and the Political Economy of Institutions**, Oxford University Press, Oxford.

España, Gonzalo. 1984 **Los radicales del siglo XIX. Escritos políticos**, El Áncora Editores, Bogotá.

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

García Antonio. 1955 **Tomas C. de Mosquera: el gran general**, Imprenta de la Cooperativa Nal. de Artes Graficas, Bogota

Gilmore, Robert. 1995 **El federalismo en Colombia, 1810-1858**, Externado de Colombia, Bogotá.

Johnson, David Church. 1984 **Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos**, Carlos Valencia Editores, Bogotá.

Morelli, Sandra. "La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos", en Universidad Externado, **El federalismo en Colombia**, Bogotá.

Murillo Toro, Manuel. 1979 **Obras selectas**, Cámara de Representantes, Bogotá.

Murillo Toro, Manuel. 1985 **Escritos económicos**, Editorial Incunables, Bogotá.

North, Douglass, William Summerhill, Barry Weingast. 2002. "Orden desorden y cambio económico: Latino América vs. Norte América", **Revista Intituciones y Desarrollo**, Nos. 12 y 13, Barcelona.

Oates, Wallace. 1999 “Fiscal decentralization and Economic Development”, en Joel Slemrod, **Tax Policy in the Real World**, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra.

Ocampo López, Javier. 1997 “Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia”, Universidad Externado, **El federalismo en Colombia**, Bogotá.

Ortiz Mesa, Luis Javier. 1991 “Antioquia bajo el federalismo” en Jorge Orlando Melo, **Historia de Antioquía**, Medellín.

Palacios, Marco, Frank Safford. 2002 **Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia**. Editorial Norma, Cali.

Rodríguez, Jorge Armando. 2001 “El Estado unitario descentralizado: una crítica al constitucionalismo colombiano.” **Cuadernos de Economía**, No. 31, Universidad Nacional, Bogotá.

Saiegh, Sebastian, Mariano Tommasi. 1998 “Argentina’s Federal Fiscal Institutions”, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento No. 11, Buenos Aires.

Sierra, Rubén. 2002 **Miguel Antonio Caro y la cultura de su época**, Universidad Nacional, Bogotá.

Weingast, Barry. 2000 “The Theory of Comparative Federalism and The Emergence of Economic Liberalization in Mexico, China and India”.