

La deuda pública interna. Reseña de los libros

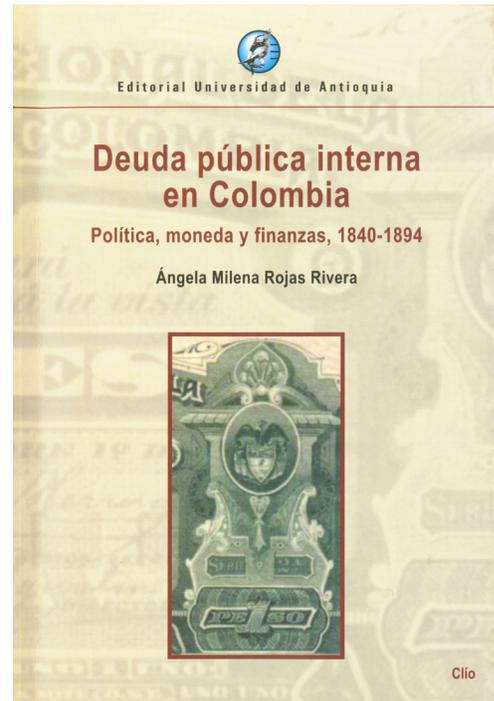
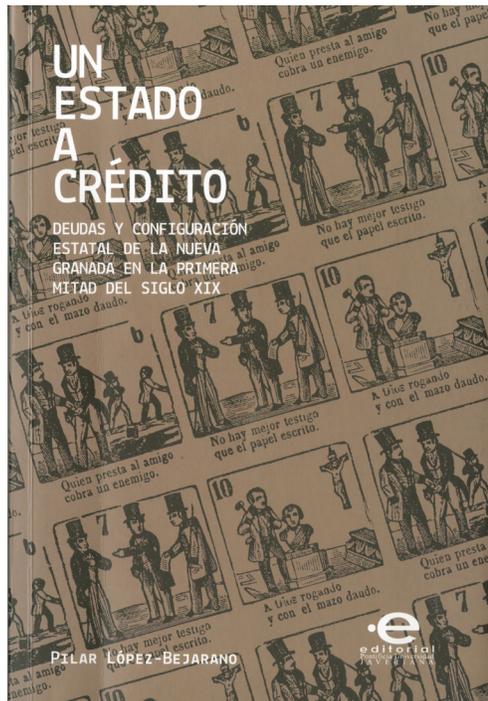
Pilar López-Bejarano. *Un Estado a crédito. Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*

Ángela Rojas. *Deuda pública interna en Colombia. Política, moneda y finanzas, 1840-1894*

Salomón Kalmanovitz

Profesor emérito Universidad Jorge Tadeo Lozano
<http://orcid.org/0000-0001-5682-4613>
tiempoeconomia@utadeo.edu.co

Sugerencia de citación: Kalmanovitz, S. (2016). La deuda pública interna. *tiempo&economía*, 3(1), 115-118



Pilar López-Bejarano, *Un Estado a crédito. Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

Ángela Milena Rojas Rivera, *Deuda pública interna en Colombia. Política, moneda y finanzas, 1840-1894*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 2015.

Estos dos libros marcan un quiebre en la historiografía de la construcción del Estado en Colombia. El de López-Bejarano busca desentrañar los desequilibrios en las cuentas fiscales del estado neogranadino, cuyos recursos “estuvieron sistemáticamente mediados por una serie de compromisos: vales, billetes y bonos que circularon respondiendo a intereses heterogéneos, públicos y privados” (p. 19). El de Ángela Rojas es un cuidado análisis de las cuentas fiscales, tanto de ingresos como de gastos, y ofrece una perspectiva macro de la deuda pública que los gobiernos de turno no pudieron o no quisieron pagar.

Pilar López-Bejarano hace un exhaustivo trabajo de archivo para hacerle seguimiento a los acreedores del Estado hasta mediados del siglo XIX, la continuidad o ruptura entre el estado colonial y el republicano en cuanto a sus deudas, que fueron una fuente para financiar las guerras del imperio español que se desmoronaba. Los vales reales llevaron a “una desamortización de bienes de la Iglesia y al establecimiento de algunos impuestos destinados exclusivamente al pago de esta deudas, como el Nuevo Noveno y la Anualidades Eclesiásticas” (51) que fueron asumidos por el nuevo estado republicano, agravando sus penurias causadas por las guerras de Independencia.

El título mismo del libro se presta a controversia: un Estado no puede ser “a crédito”, pues tiene que tener una base de tributos que puede apalancar con financiamiento. No es posible un Estado de prestamistas en vez de uno de contribuyentes. (p.130) Si el Estado es incapaz de servir sus deudas, es obvio que el crédito se le suspende y debe recurrir entonces, como la autora lo revela concienzudamente, al endeudamiento forzoso, cuyas víctimas más poderosas o sus testaferros logran ponerse a la cabeza de la lista de los privilegiados a los que sí se les reconoce el pago de sus acreencias; sin embargo, el resto, los empleados públicos y los acreedores sin suficiente poder político son expropiados de sus haberes. La autora se basa en una teoría sociológica que me parece frecuentemente oscura, más un juego de palabras que una definición adecuada de las categorías necesarias para entender el problema del crédito público y sobre todo para entender su magnitud. “Nos proponemos, dice, olvidar el Estado, entendido como el modelo, el proyecto o el resultado... para entender(lo) desde su dinámica, su proceso histórico y social de conformación... los campos de tensión que le dan existencia”. (p.26)

El panorama que dibuja López-Bejarano es caótico y pareciera no existir ningún progreso económico ni avance en la construcción de Estado durante el período contemplado. Por contraste, la tesis doctoral de Joaquín Pinto (*Entre Colonia y República. Fiscalidad en Ecuador Colombia y Venezuela, 1780-1845*) ha iluminado aspectos de la construcción de Estado en la Nueva Granada después de la Independencia que López-Bejarano no recoge, a pesar de que el autor figura en su bibliografía. Los datos de Pinto demuestran que no es cierto que después de la guerra - cuya magnitud es sobredimensionada - no existiere otra forma de financiamiento distinta al endeudamiento como producto del arrasamiento de la economía y del aparato administrativo; en verdad, la administración funcionó como lo registran los ingresos y gastos de cada provincia y departamento y si se compara la magnitud del crédito interno con la recaudación efectiva, el primero no es significativo. La administración se reconstruyó gracias

a la inteligente decisión de mantener los logros de Morillo en la materia, retomando los planteamientos borbónicos en 1824 por parte de Santander. De hecho, ni siquiera en Venezuela donde la guerra tuvo una mayor intensidad que en la Nueva Granada la economía fue arrasada, como lo demuestra que poco después de 1815 los niveles de producción cacaoera mostraban un importante incremento. (Giuseppe de Corso, *The Bicentennial of a Failure. The Venezuelan Economic Growth from the Late Colonial Age to the Bolivarian Revolution. A Quantitative History*, <http://www.ehs.org.uk/ehs/conference2012/Assets/deCorsoFullPaper.pdf>, (21/04/2013))

Rojas enfatiza que el crédito público moderno no puede ser entendido sin recurrir a la experiencia del Estado burgués que emite bonos cuyos intereses y principal paga religiosamente con recursos que surgen de su recaudo tributario, porque aquí no hay milagros. La revolución burguesa en el campo fiscal contó con una tributación consensuada en un parlamento que multiplicó los ingresos públicos comparados con los del *Antiguo Régimen*, más aun cuando el gasto estatal contribuía al desarrollo de los negocios. El otro elemento fue el crédito público que amplificó el alcance del Estado, que pudo programar mejor y apalancar las inversiones militares o en infraestructura, según Douglass North. El bono soberano se torna entonces en el más seguro disponible y su tasa de interés la más baja del mercado, sirviendo de patrón para valorar el riesgo de papeles emitidos por bancos o empresas privadas, creando así un mercado de capital profundo.

El servicio del crédito de monarcas y autócratas, por el contrario, era frecuentemente evadido o cambiadas sus condiciones arbitrariamente, lo que hacía necesario y aceptable descontar de entrada una buena porción del mismo como pago anticipado. Este tipo de crédito público se parece al de los países latinoamericanos después de la Independencia y claro está al de la Nueva Granada. Esto no es de sorprender, dada su precaria economía, sus escasas exportaciones, su incapacidad de ejercer el monopolio de los medios de violencia y, con él, de la fiscalidad. Es lástima que López-Bejarano no hubiera indagado la historia de la deuda pública en países como Inglaterra y Francia, antes y después de sus revoluciones burguesas, para tener una idea aproximada de las formas peculiares que asume el endeudamiento público en cada una de sus fases.

El enfoque de Rojas Rivera es claro y contundente: comienza estableciendo el contexto histórico de Colombia durante el siglo XIX, del Estado y su endeudamiento. Ella define la noción de *deuda pública* y pasa analizarla teniendo en cuenta el ciclo político y el legislativo, pero además precisa la magnitud fiscal y macroeconómica para entender de qué estamos hablando con alguna precisión; por ejemplo, compara el PIB por habitante con la deuda interna por habitante para demostrar un progreso ostensible en la construcción de Estado a lo largo del siglo. La autora hace otra contribución importante y es la función de la deuda como medio de pago en una economía en que la moneda de plata es atesorada y donde los vales de deuda son aceptados para hacer transacciones, conociendo que eventualmente podrán ser redimidos al pagar de impuestos. Además logra establecer vínculos de causalidad entre inflación y emisión de deuda, en especial el alza de precios que alcanzó 100% en 1859. Por lo demás la autora hace un análisis de la *sostenibilidad* de la deuda interna, en términos de si es parcial o totalmente irredimible y hace un balance entre deuda interna y deuda privada

Hay algunos historiadores económicos que son enemigos de la estadística, de la econometría y de los cálculos de la riqueza nacional de los países. Pero sin una idea aproximada de las



magnitudes en la historia, se entra al reino de la subjetividad; en el caso fiscal, se ignora el tamaño del Estado como participación de los ingresos y gastos en el PIB lo que impide establecer el peso de los tributos y de la deuda dentro de la riqueza producida anualmente. Todavía nos falta mucho en la reconstrucción de las series fiscales para las últimas décadas del dominio colonial y del siglo XIX, en particular de las regiones, pues tampoco es suficiente el ejercicio por arriba de calcular el producto nacional. Con ellos y el concurso de la sociología se podría esclarecer mejor el lento y conflictivo proceso de la construcción del Estado nacional.

Finalmente, me parece que los dos trabajos reseñados se complementan: el de López-Berjano contribuye a entender el comportamiento de los agentes y del propio Estado, elaborando una micro sociología, en especial de la primera mitad del siglo, mientras que el de Rojas desarrolla una historia económica. Su trabajo ofrece un panorama de la estructura económica desde 1840, desentrañando la dinámica del endeudamiento público en una economía que conoce algunos momentos de prosperidad y orden político que permiten cierto fortalecimiento del Estado.

Ver reseña periodística por el mismo autor del libro Miguel Centeno, *Sangre y deuda*, Bogotá, Universidad Nacional, 2014: <http://www.elespectador.com/opinion/debilidad-del-estado>